

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO

MESTRADO EM: GESTÃO E ESTRATÉGIA INDUSTRIAL

POLÍTICAS INDUSTRIAIS NA SADC E EM ANGOLA

*QUE POLÍTICAS INDUSTRIAIS PARA ANGOLA? VALERÁ A PENA INVESTIR NA FILEIRA DO
ALGODÃO?*

ISABEL VAZ MONTEIRO DE CARVALHO CORREIA

ORIENTAÇÃO: Professor Doutor Vitor Manuel Silva Santos

JÚRI:

Presidente: Professor Doutor António Francisco Espinho Romão

Vogal: Professor Doutor José Ramos Pires Manso

Outubro/2004

SIGLAS E ABREVIATURAS

AGOA	African Growth and Opportunity Act Implementation Guide (Regulamento do Decreto Americano sobre Oportunidades e Crescimento em África)
ANIP	Agência Nacional de Investimento Privado
ARC	Atestado de Reserva de Carga
BAI	Banco Africano de Desenvolvimento
BCA	Banco Comercial Português
BCI	Banco de Comércio e Indústria
BES	Banco Espírito Santo
BFA	Banco de Fomento de Angola
BNA	Banco Nacional de Angola
BPA	Banco Português do Atlântico
BPC	Banco de Poupança e Crédito
BRE	Boletim de Registo de Exportação
BRI	Boletim de Registo de Importação
BrK	Banco Regional do Keve
BTA	Banco Totta e Açores
CAPCAB	Cooperativa Agro-Pecuária dos Camponeses Agricultores de Benguela
CIM	Comité Integrado de Ministros
CNC	Conselho Nacional de Carregadores
CRF	Atestado de Verificação
EAM	The East Asian Miracle Report (Relatório sobre o Milagre da Ásia do Leste)
ECP	Estratégia de Combate à Pobreza
E.D.A	Estação de Desenvolvimento Agrário
ENAMA	Empresa Nacional de Mecanização Agrícola
ENCODIPA	Empresa Nacional de Comercialização e Distribuição de Produtos Agrícolas
EU	União Europeia
FAO	Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação
FIANGOL	Fios de Angola
FIB	Fábrica Imperial de Barrada
FOB	Free on Board
HIV/SIDA	Vírus de Imunodeficiência Humana/ Síndrome de Imunodeficiência Adquirida
ICT	Industrial, Comercial e Tecnológica
IED	Investimento Externo Directo
MC	Mercado Comum
MOUs	Memorandos de Entendimento
MPLA	Movimento Popular da Libertação de Angola
NEPAD	Nova Parceria de Desenvolvimento da África
NKZ	Novo Kwanza (moeda angolana)
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMVS	Organização para a Valorização do Rio Senegal
OUA	Organização de Unidade Africana
PADs	Países Actualmente Desenvolvidos
PEC	Pauta Aduaneira Externa Comum



PIB	Produto Interno Bruto
PME	Pequenas e Médias Empresas
PVD's	Países em vias de desenvolvimento
RCA	Vantagem Comparativa Revelada
RDC	República Democrática do Congo
RECs	Comunidades Económicas Regionais
RISDP	Plano Estratégico Indicativo de Desenvolvimento Regional
SADC	Southern Africa Development Community (Comunidade de Desenvolvimento da África Austral)
SADCC	Conferência de Coordenação de Desenvolvimento da África Austral
SH	Sistema Harmonizado de Codificação e Designação de Mercadorias
SATEC	Sociedade Angolana de Tecidos Estampados
SISTEI	Sistema Elementar de Informação Estatística para a Indústria – Inquérito à Produção Nacional
SONANGOL	Sociedade Nacional de Combustíveis de Angola
SPA	Programa de Acção da SADCC
TBC	Títulos do Banco Central
TEXTANG	Sociedade Têxtil de Luanda
TIFI	Comércio, Indústria, Finanças e Investimento
UA	União Aduaneira
UCAH	Unidade de Coordenação das Nações Unidas para as Ajudas Humanitárias
UEE	Unidade Económica Estatal
UEM	União Económica e Monetária
UNITA	União Nacional para a Independência Total de Angola
U.R.S.S.	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USD	Dólar Norte Americano
VA	Valor Acrescentado
ZCL	Zona de Comércio Livre

RESUMO

O presente trabalho percorre, na diagonal, a teoria da integração e as teorias sobre políticas industriais, passando pela análise da SADC e desembocando em Angola, mais especificamente na fileira do algodão, para responder a duas perguntas: que políticas industriais para Angola? Valerá a pena investir na fileira do algodão?

A teórica da integração surge para compreender a envolvente que condiciona o desenvolvimento industrial angolano. O destaque da SADC neste trabalho é compreensível, já que o processo de integração irá subverter a distinção entre mercado interno e mercado externo. O mercado angolano deixará de estar protegido e a competição aumentará. Conhecer a evolução da SADC e os fundamentos das suas políticas é meio caminho para compreender a actual tendência do mercado integrado. Como, segundo a teoria da integração, é com a indústria que os Países em Vias de Desenvolvimento (PVD) obtêm ganhos com a integração económica, desliza-se para as políticas industriais.

Mas Angola, acabada de sair de uma guerra de cerca de trinta anos, não poderá competir nesse mercado mais alargado e mais competitivo sem a adopção de políticas industriais. Saber que políticas, conduz a questão para a teoria das políticas industriais, com duas principais correntes: uma que defende uma actuação mais activa das políticas públicas e outra que fundamenta o livre mercado. É na primeira que Angola melhor se enquadra, dado ter uma economia dual e manifestações de falhas de mercado, apesar da SADC adiar a definição de políticas industriais, ou remetê-las, actualmente, para as forças do mercado, ou para os Estados membros.

Como o objecto da análise foi a fileira do algodão desenharam-se as políticas industriais a partir do sistema de produção de bens e serviços. Depois de fazer o enquadramento teórico das políticas industriais em vigor em Angola, sugerem-se algumas políticas industriais para o país.

Se a resposta à primeira pergunta foi relativamente fácil, já no caso da segunda há margem para outras conclusões, embora se avancem duas sugestões: a) se a intenção for a criação de postos de trabalho, deve-se defender a parte agrícola - produção de algodão em caroço e a instalação de algumas unidades de produção do tipo *maquilhadoras*, provavelmente de uma grande indústria de confecções localizada num dos países membros da SADC; b) se a intenção for a passagem para actividades de maior valor agregado, chave do processo de desenvolvimento económico, então Angola deverá defender as indústrias têxteis e de confecções.

Palavras- chave: Integração, Política Industrial, SADC, Angola, Algodão, Têxteis

ABSTRACT

The present work, covers in the diagonal line, the integration theory, the theories on industrial policy, passing by the analysis of SADC, concluding in Angola, more specifically in the cotton row to answer two questions: what industrial policies for Angola? Will it be worth to invest in the cotton row?

The theoretic integration analysis appears to understand the involving factors that condition the Angolan industrial development. The prominence of SADC in this work is understandable since the integration process has broken the traditional distinction between domestic and external markets. The Angolan market will no longer be protected and competition will increase. To understand the evolution of SADC and to know the basis of its policies is crucial to understand the current trend of the integrated market. As, according to the integration theory it is with industry that PVD achieve profits in the economical integration, it moves on to industrial policies.

However, Angola, having just coming out of a war of about thirty years, will not be able to compete in this widened and more competitive market without the adoption of industrial policies. To know which policies, leads the subject to the theory of the industrial policies, with two main schools: one that supports a more active involvement of public policies and another one that reiterates the free market. It is in the first one that Angola fits better, given it has a dual economy and manifestations of market imperfections, despite SADC's postponing of the definition of the industrial policies, or to send them, currently, to the forces of the market, or for the State members.

As the object of the analysis was the cotton row, it drew the industrial policies from the systems of production of goods and services. After setting the theoretical framing of the industrial policies currently used in Angola and from optic mentioned above, some industrial policies were suggested for the country.

If the first question was relatively easy to answer, the second leaves a margin for other conclusions, although two suggestions are put forward: a) if the intention is the creation of work posts, one should defend the agricultural side - production of the stone cotton , and the installation of some production units of make up type, probably from a great industry of confections located in one of the countries members of the SADC. b) If the intention is the movement for activities of bigger added value, key of the process of economic development, then, Angola will have to defend the textiles and confections' industries.

Keywords: Integration, Industrial Policy, SADC, Angola, Cotton, Textiles

ÍNDICE

SIGLAS E ABREVIATURAS.....2

RESUMO.....4

ABSTRACT.....5

ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES.....8

ÍNDICE DE TABELAS.....9

AGRADECIMENTOS.....10

I PARTE: A TEORIA DA INTEGRAÇÃO ECONÓMICA INTERNACIONAL VS
POLÍTICAS INDUSTRIAIS..... 17

1. Integração económica internacional: uma abordagem geral..... 17

1.1. Conceitos e noções básicas..... 17

1.2. Formas de integração económica..... 18

1.3. Objectivos, vantagens e desvantagens da integração económica 20

1.3.1. Análise estática comparativa/teoria ortodoxa 22

1.3.2. Análise dos efeitos dinâmicos da integração 26

2. Importância da integração económica para os países em vias de desenvolvimento (PVD’S).35

3. Teorias sobre políticas industriais 41

3.1. Conceito de política económica e política industrial 41

3.1.1. Política económica e política industrial 41

3.2. Argumentos teóricos para adopção de uma política industrial 45

3.2.1. Corrente liberal: os fundamentos para o livre mercado..... 45

3.2.2. Corrente liberal: os fundamentos para as políticas públicas..... 48

3.2.3. Outros argumentos da política industrial..... 56

3.3. Política comercial/políticas industriais nos países em desenvolvimento..... 60

3.4. Critérios para a adopção de políticas sectoriais 63

3.4.1. Critérios gerais..... 63

3.4.2. Critérios de política industrial propriamente dita: políticas horizontais e verticais..... 66

3.4.3. A política industrial a partir dos sistemas de produção de bens e serviços..... 71

3.4.4. Revisão das teses - a teoria da integração vs políticas industriais 73

II PARTE: A SADC - COMUNIDADE DE DESENVOLVIMENTO DA ÁFRICA AUSTRAL
VS ANGOLA.....79

2.1. A SADC - Comunidade de Desenvolvimento da África Austral e a sua política industrial 79

2.1.1. Contexto histórico..... 79

2.1.1.1. A Conferência de Coordenação de Desenvolvimento da África Austral (SADCC)..... 79

2.1.1.2 Da SADCC para a SADC 81

2.1.1.3. Visão da SADC 84

2.1.1.4 Missão da SADC 84

2.1.1.5 A agenda comum da SADC..... 85

2.1.1.6. As estratégias alargadas da SADC 86

2.2. O Plano Estratégico Indicativo de Desenvolvimento Regional (RISDP): Que políticas a SADC adoptou, ou adoptará, no âmbito da indústria? Qual o seu suporte teórico?..... 86

2.2.1. Políticas e estratégias indústrias na SADC 87

2.2.2. Políticas e estratégias de comércio, finanças e investimentos na SADC 90

2.2.3. O Protocolo da SADC sobre trocas comerciais 96

2.3. Perfil económico de Angola 99

2.3.1. Uma economia dual? 99

2.3.2. Que falhas de mercado no mercado angolano? 104

2.4. Breve caracterização do sector industrial angolano..... 111

2.4.1. As bases para o desenvolvimento industrial de Angola 113

2.5. O Programa do Governo e as políticas industriais de Angola 114

2.5.1. Programa do Governo para o período 2003-2004 114

2.5.2. A estratégia de re-industrialização de Angola 118

III PARTE - A FILEIRA DO ALGODÃO - VALERÁ A PENA INVESTIR NA FILEIRA DO ALGODÃO?.....130

3.1. O mercado histórico de têxteis e confecções em Angola 131

3.1.1. Período anterior à da independência 131

3.1.1.1. Matérias-primas (algodão em caroço e algodão em fibra) 131

3.1.1.2. O mercado de produtos acabados 135

3.1.2. Período pós-independência (1975 a 2000) 141

3.1.2.1. O mercado de matérias-primas (algodão em caroço e algodão em fibra)..... 141

3.1.2.2. O mercado de produtos acabados 147

3.1.2.3 Conclusão – aprendendo com a história 160

3.2. Caracterização geral da indústria de têxteis e confecções 163

3.2.1. As empresas de confecções 163

3.2.1.1. Condições de base a montante..... 164

3.2.1.2. Factores de evolução e penetração no mercado..... 166

3.2.2. As empresas têxteis 167

3.3. O mercado actual de têxteis e confecções 167

3.4. Alguns elementos da competitividade angolana no sector da conoticultura 169

IV PARTE - CONSIDERAÇÕES FINAIS.....179

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....182

ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1 - taxas de crescimento reais do PIB global e do sector petrolífero e preço do petróleo, 1991-2001 -----	101
Ilustração 2 - taxa de crescimento do valor acrescentado bruto da agricultura, silvicultura e pescas e da indústria transformadora e taxa de inflação média anual, 1991-2002-----	106
Ilustração 3 - distribuição percentual do crédito por bancos -----	109
Ilustração 4 - distribuição do crédito por sectores de actividade económica -----	110
Ilustração 5 - produção de algodão em caroço 1957 / 1973 -----	132
Ilustração 6 - produção de algodão em fibra 1963 / 1973-----	132
Ilustração 7 - exportação do algodão em fibra produzido em Angola -----	134
Ilustração 8 - consumo interno do algodão-fibra produzido em Angola -----	134
Ilustração 9 - consumo da produção nacional de algodão em fibra -----	135
Ilustração 10 - evolução da importação de têxteis no período entre 1946 e 1973 -----	137
Ilustração 11 - contribuição da produção nacional de tecidos para o consumo angolano no período entre 1945 e 1973 -----	139
Ilustração 12 - contribuição da produção nacional de cobertores para o consumo angolano, no período entre 1945 e 1970-----	139
Ilustração 13 - origem do tecido consumido em Angola antes da independência-----	140
Ilustração 14 - produção de confecções no período anterior à independência -----	141
Ilustração 15 - produção de algodão em caroço no período entre 1975 e 1990 (ton.) -----	143
Ilustração 16 - produção nacional de algodão em fibra no pós-independência -----	143
Ilustração 17 - importação de algodão para as indústrias têxteis -----	144
Ilustração 18 - origem da matéria-prima para a indústria no período pós-independência -----	146
Ilustração 19 - produção de fio no período compreendido entre 1976 e 1996 -----	148
Ilustração 20 - evolução da oferta de tecidos de produção nacional de 1976 a 1999-----	148
Ilustração 21 - evolução da produção de cobertores de 1976 a 1999 -----	148
Ilustração 22 - produção nacional de confecções - 1976/1992 -----	151
Ilustração 23 - evolução da produção nacional de roupa interior - 1995/2000-----	152
Ilustração 24 - evolução da produção nacional de roupa exterior no período entre 1995 e 2000 --	153
Ilustração 25 - evolução da produção nacional de lençóis - 1995/2000 -----	154
Ilustração 26 - evolução da produção nacional de toalhas de rosto - 1995/2000 -----	155
Ilustração 27 - evolução da produção nacional de batas - 1995/2000 -----	155
Ilustração 28 - produção nacional em confecções - 1995/2000 -----	156
Ilustração 29 - importações de têxteis e confecções-----	157
Ilustração 30 - roupa nova importada traduzida em unidades-----	158
Ilustração 31 - evolução da importação de roupa usada - 1998/2000 -----	158
Ilustração 32 - importação roupa usada-----	159
Ilustração 33 - origem das confecções no período compreendido entre 1995/2000 -----	159

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - função do Estado e algumas das suas políticas correspondentes	42
Tabela 2 - possíveis encaminhamentos para uma política industrial	72
Tabela 3 - formas de integração económica internacional	74
Tabela 4 - principais efeitos e consequências da integração económica.....	75
Tabela 5 - vantagens e desvantagens de uma integração	76
Tabela 6 - principais barreiras e formas que a integração utiliza para as ultrapassar	77
Tabela 7 - efeitos de algumas barreiras não tarifárias.....	78
Tabela 8 - metas para a liberalização do comércio e desenvolvimento económico.....	92
Tabela 9 - percentagem do valor acrescentado dos sectores no PIB.....	102
Tabela 10 - procura e oferta de emprego segundo os centros de emprego	102
Tabela 11 - estatuto de emprego urbano	103
Tabela 12 - produtividade subsectorial anual por trabalhador	104
Tabela 13 - percentual de crédito concedido pelo sistema financeiro por agentes	109
Tabela 14 - indicadores sobre o sector industrial em Angola	111
Tabela 15 - peso da indústria transformadora e dinâmicas de crescimento industrial	112
Tabela 16 - enquadramento da política industrial angolana.....	123
Tabela 17 - principais segmentos do mercado fornecedor de algodão.....	133
Tabela 18 - rendimento do algodão em caroço por hectare	133
Tabela 19 - rendimento algodão em fibra por hectare	134
Tabela 20 - importações de têxteis no período entre 1946 e 1973	136
Tabela 21 - conversão dos valores em contos (escudos) para metros quadrados.....	137
Tabela 22 - produção nacional de roupa exterior.....	152
Tabela 23 - roupa de confecção nacional	152
Tabela 24 - produção nacional de lençóis	154
Tabela 25 - produção nacional de toalhas de mesa	154
Tabela 26 - produção nacional de toalhas de rosto e banho.....	154
Tabela 27 - produção nacional de bordados.....	155
Tabela 28 - produção nacional de batas e fardamento	155
Tabela 29 - importação de confecções.....	157
Tabela 30 - preços médios da roupa usada importada	159
Tabela 31 - quantidade de peças compradas no último ano.....	168
Tabela 32 - comparação das quantidades de têxteis e confecções declaradas e oferecidas	168
Tabela 33 - conta cultura do algodão em caroço.....	169
Tabela 34 - conta exploração para o fabrico de algodão em fibra (pluma ou rama) – versão 1	170
Tabela 35 - conta exploração para o fabrico de algodão em fibra (pluma ou rama) – versão 2	171
Tabela 36 - preços de venda de tecidos à porta da fábrica	171
Tabela 37 - resumo dos preços na fileira do algodão	171
Tabela 38 - custos de produção de algodão em fibra (pluma ou rama), 1994.....	172
Tabela 39 - comparação dos custos de produção de algodão em caroço de Angola em relação a outros países (usd/kg).....	172
Tabela 40 - comparação dos custos de produção de algodão em fibra, pluma ou caroço de Angola em relação a outros países	173
Tabela 41 - custos totais de fiação em diversos países têxteis (1991) ¹¹	173
Tabela 42 - custos totais de tecelagem em diversos países têxteis (1991) ¹²	173
Tabela 43 - comparação dos custos de tecelagem de Angola em relação a outros países	174
Tabela 44 - conversão de unidades de consumo em tecidos	177
Tabela 45 - conversão de tecidos em área explorada.....	177

AGRADECIMENTOS

Três nomes merecem ser mencionados como principais catalizadores do nascimento desta tese. Os dois primeiros são o do Dr. Dumild das Chagas Simões Rangel, governador da província de Benguela, e do Professor Doutor António Romão, Vice Reitor da Universidade Técnica de Lisboa, que me proporcionaram, dentro do projecto PRODESB, a possibilidade de fazer o mestrado.

O terceiro nome é o do Professor Doutor Vitor Manuel Silva Santos, meu tutor, que com o seu extraordinário conhecimento, me deu acesso a inúmeras fontes de que eu não tinha conhecimento, que me imbuíu de energia crítica para levar avante esse trabalho, que dispôs do seu preciosíssimo tempo, para além do desejável.

Devo muito à Fundação Luso-Americana e à Universidade Técnica. À primeira, pelo facto de me conceder a bolsa para o meu mestrado e, à segunda, por ter ajudado a obter insenção de pagamento de propinas no ISEG.

À Filomena Andrade, minha grande amiga, agradeço a paciência na correcção ortográfica e sintáctica, bem como comentários críticos do texto da tese.

Ao Dr. Ricardo e ao seu pai, Dr. Rui da Câmara e Sousa, que dispuseram do seu tempo para traduzir o resumo da tese para a língua inglesa.

À equipa que comigo trabalhou no estudo do algodão, de entre eles, o Dr. Marques, a Dr^a Carla Monteiro, minha irmã e a Dr^a Alice Cabral, minha camarada.

O concentrado esforço que me exigiu a elaboração desta tese não teria sido possível sem a compreensão e ajuda dos meus familiares e amigos, cuja lista é enorme. A eles devo amor, apoio logístico e moral.

Por último agradeço a todos os professores do Mestrado de Estratégia e Gestão Industrial no ISEG, que me proporcionaram saber, e aos colegas, especialmente ao Dr. Amaro Ricardo, que comigo compartilharam os bons e maus momentos desta empreitada.

DEDICATÓRIA

Aos meus filhos Manuela, Mauro e Hailton, minha razão de existir.

INTRODUÇÃO

1- JUSTIFICAÇÃO DO TEMA E DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

“No mundo actual, totalmente interligado, já não é possível o isolamento das Nações constituídas em economias fechadas e que se bastam a si mesmas. Os nossos países devem poder participar dos benefícios da globalização em pé de igualdade com os países desenvolvidos, a fim de não serem marginalizados das oportunidades que esse processo oferece.”(Santos:2002)¹.

O processo de cooperação e integração em África iniciou com a criação da Organização para a Valorização do Rio Senegal (OMVS, 1952). Desde então realizaram-se cerca de meia centena de experiências, sendo poucas as que registaram algum êxito. Ainda que em aspectos limitados (cooperação), a África Austral alcançou nessa matéria alguns resultados positivos, merecendo uma apreciação favorável da comunidade financeira internacional.²

O processo de integração, nomeadamente a construção de uma zona livre de comércio, vai subverter a distinção tradicional entre mercado interno e mercado externo. O mercado angolano deixará de estar protegido e a competição aumentará.

A integração suscita desafios consideráveis, mas encerra também oportunidades relevantes. Abrem-se actuações além fronteiras, por parte de actores angolanos, mas abrem-se, também, as fronteiras de Angola a actores internacionais. A integração vai acabar por, igualmente, ser uma consequência da globalização dos mercados; portanto, deste ponto de vista não tem retorno.

Assim, a estratégia correcta é tentar aproveitá-la a favor de Angola, sem se ampliarem em demasia determinados factos que, definitivamente, terão contribuído para o enfraquecimento do tecido produtivo nacional. Uma das formas de Angola se preparar é desenvolver a indústria, apoiar as pequenas e médias empresas e implementar políticas de produtividade.

Mas, em Angola, “Após décadas de guerra, a maioria do rendimento gerado pelos abundantes recursos nacionais tem sido consumida pelo esforço de guerra e pelo pagamento do serviço da dívida. Esta situação gerou uma economia de guerra mais ao nível das aplicações de recursos do

¹ Santos, José Eduardo dos, Presidente da República de Angola e da SADC, discurso de encerramento da Conferência dos Chefes de Estados da SADC - Luanda 3-10-2002.

² Santos, M.F.F. de Almeida (1996) *A comunidade de desenvolvimento da África Austral (SADC)*, ISEG, pp 3.

que no estabelecimento de uma estrutura tecno-administrativa própria de uma tal economia. Esta incongruência tem gerado um grau muito elevado de desperdício e um círculo vicioso que se auto-alimenta. A inversão desta situação não passará apenas pelo estabelecimento da paz. Mas sem ela, os avanços continuarão tímidos” (Santos, 2000)³.

Neste contexto, duas perguntas se colocam: *Que políticas industriais adoptar para reverter a situação, ganhar competitividade dentro da região e criar bem-estar social? Valerá a pena apostar na fileira do algodão?*

Saber a resposta à questão acima colocada é interessante tanto em sentido lato, como em sentido mais restrito. A integração é um processo irreversível e Angola não se pode abster dessa realidade. A nível mais restrito é importante saber ler e compreender a envolvente. O sucesso económico, a nível micro, depende da celeridade de interpretação dessa mesma envolvente.

Para Angola, o tema apresenta-se actual. No momento, Angola está a desenhar a sua estratégia de reindustrialização, ao mesmo tempo que decorrem negociações na SADC sobre os têxteis, para aproveitamento das oportunidades oferecidas pelos Estados Unidos da América, constantes de um programa designado por AGOA - uma lei americana que oferece oportunidades de crescimento a África, mediante a eliminação de barreiras alfandegárias à exportação de alguns produtos africanos, entre eles os têxteis. Assim, este trabalho, espera contribuir quer para o novo desenho da estratégia de reindustrialização de Angola, desenho esse que deverá ter como meta a obtenção de vantagens com a integração e, ao mesmo tempo, contribuir para uma tomada de decisão mais acertada no tocante à fileira do algodão.

Para tal, organizou-se o trabalho em três partes distintas. A primeira parte estabelece um quadro teórico e conceptual que permita perceber a integração, os seus conceitos básicos, as suas formas, os seus objectivos, as vantagens e desvantagens da integração económica, a análise estática comparativa da integração e a análise dos efeitos dinâmicos da integração. Ainda nesse mesmo capítulo, e com o mesmo propósito, e depois de passar em revista a integração económica para os países em vias de desenvolvimento, desliza-se para as políticas industriais, já que é essencialmente com a indústria que os PVD obtêm ganhos com a integração económica. Começa-se por enquadrar a política industrial no conceito da política económica em geral. De seguida, abordam-se algumas definições de política industrial. No sub-capítulo seguinte faz-se

³ Santos, Américo Ramos (2000), in prefácio do livro *Por onde vai a Economia Angolana?* de Manuel José Alves da Rocha, Executive Center e IAC, p.14.

uma síntese dos principais fundamentos teóricos da política industrial: os fundamentos para o livre mercado e os fundamentos para as políticas públicas, recorrendo fundamentalmente a CHANG. Outros argumentos não fundamentados em falhas de mercado são abordados nesse primeiro capítulo. Como Angola é um país considerado em desenvolvimento, trata-se das políticas comerciais e industriais nos países em desenvolvimento. Abordam-se, também nesse capítulo, alguns critérios para a adopção de políticas sectoriais recorrendo às contribuições de NASSIF e de FLEURY (este essencialmente para desenhar as políticas industriais a partir dos sistemas de produção de bens e serviços). Por último, dada a extensão dos temas, abre-se um sub-capítulo para resumir o que de mais relevante se apresenta para a análise do tema.

No segundo capítulo apresenta-se a SADC enquanto integração, por conseguinte a envolvente que limitará – ou não – a adopção de políticas industriais de Angola, enquanto membro daquela organização. O contexto histórico da SADC, as políticas e estratégias na SADC, as políticas e estratégias de comércio, finanças e investimentos, são os temas que se considerou pertinente trazer ao de cima para contribuir para esta dissertação. Como a SADC remete o assunto de desenvolvimento industrial para a liberalização do comércio, abre-se um sub-capítulo para analisar o protocolo sobre trocas comerciais da SADC. Neste segundo capítulo inseriu-se um sub-capítulo, que, ao fazer um perfil da economia angolana, pretende demonstrar que Angola possui uma economia dual e falhas de mercado, que justificam a adopção de políticas industriais. Numa outra secção, caracteriza-se o sector industrial angolano e as bases para o seu desenvolvimento. Com isso pretende-se perceber algumas das políticas adoptadas pelo governo de Angola. Tendo em conta os conceitos de política industrial, enunciados no capítulo do enquadramento teórico, achou-se por bem passar em revista as políticas macro-económicas, já que a política industrial depende daquela, para depois fazer o seu enquadramento teórico à luz das teorias enunciadas no primeiro capítulo. Antes de se passar ao capítulo terceiro, tecem-se alguns comentários para inferir a resposta à primeira pergunta: ***Que políticas industriais adoptar para reverter a situação, ganhar competitividade dentro da região e criar bem-estar social?***

Para responder à segunda pergunta: ***Valerá a pena apostar na fileira do algodão?*** começa-se por descrever a história da fileira do algodão em Angola em dois momentos: um, anterior à independência de Angola, em 1975, e outro após a independência, até ao ano 2000, subdividido em mercado de matérias primas e mercado de produtos acabados. Com isso, pretende-se também retirar algumas lições da história sobre as políticas industriais adoptadas nos vários períodos. Caracteriza-se depois a situação geral da indústria de têxteis e confecções, o seu

mercado actual (ano 2000) e alguns elementos da competitividade angolana no sector do algodão. Com esses elementos, e tendo em conta as teorias sobre integração e políticas industriais, infere-se se vale a pena ou não investir na fileira do algodão.

Atendendo a que, no decorrer da dissertação, se foram tirando algumas conclusões, o capítulo quinto, foi introduzido para tecer algumas considerações finais.

1- Aspectos metodológicos da investigação

Para a elaboração do presente trabalho foram efectuadas pesquisas quantitativas e pesquisas qualitativas.

Na pesquisa quantitativa utilizaram-se dois métodos de recolha de dados: 1- método de recolha de fontes secundárias (bibliografia, relatórios, estatísticas existentes, outras fontes escritas) e 2- entrevistas/ inquéritos e observação directa (este último método aplicado essencialmente ao estudo da fileira do algodão, cujo trabalho foi feito pela autora, com a colaboração de outros técnicos, a pedido do Ministério da Indústria de Angola, no ano de 2002, e que, em Angola, ainda hoje representa o documento mais actual sobre o tema).

Nessa altura, de recolha de dados de fontes secundárias, solicitaram-se informações aos ministérios, governos/delegações/direcções provinciais e comerciantes, com a presença pessoal do investigador, os elementos necessários ao estudo da fileira do algodão. Os inquéritos foram elaborados de maneira a recorrer a memória induzida, com perguntas cruzadas para validar as respostas. Estas foram recolhidas por inquiridores previamente formados e foi dada uma especial atenção à adopção de atitudes e posturas do agente externo (inquiridor) perante os entrevistados que facilitassem o estabelecimento de um clima de boa comunicação e conhecimento mútuo.

Como se partiu do pressuposto da existência de pouca estatística (sensos, estudos antropológicos, outros documentos escritos sobre o tema) as entrevistas/inquéritos incidiram sobre uma amostra exaustiva do universo com uma amplitude de 4,1% e serviram de base de extrapolação para uma população mais geral.

Na pesquisa qualitativa, entrevistaram-se grupos focais de potenciais consumidores e alguns especialistas (indivíduos com larga experiência no ramo). As entrevistas foram semi-

estruturadas com base num guião previamente estabelecido, permitindo uma discussão em grupo e foram direccionadas só para os grupos focais. Realizaram-se também algumas entrevistas-relâmpago. As entrevistas com alguns especialistas foram realizada de forma informal, iniciando com o tema do estudo, mas permitindo a recolha de opinião pessoal/técnica dos entrevistados. Foi feita uma triangulação de dados sempre que houve mais de uma fonte de informação.

O trabalho de recolha de dados obedeceu às seguintes técnicas de pesquisa:

- a) pesquisa exploratória – visou a consulta e selecção das fontes de informação;
- b) pesquisa descritiva – visou a colecta de dados que permitiram a descrição das características gerais do mercado (histórico), características gerais do consumidor, características gerais dos têxteis e confecções a serem produzidos, níveis de procura actual;
- c) extrapolação de dados para obtenção das respostas às perguntas mais específicas.

2- Limitações do estudo

Constituíram limitações deste estudo os seguintes aspectos:

- dificuldade na recolha de dados, quer ao nível de algumas estruturas provinciais e locais, quer ao nível de instituições centrais;
- disparidade e/ou inexistência de dados estatísticos, com principal destaque para os dados relativos à II República, pelo que foram utilizadas algumas taxas de conversão partindo da observação directa e/ou induzidas;
- dificuldade de acesso a determinadas áreas rurais; e
- recurso a fontes não publicadas e a outras em elaboração.

I PARTE: A TEORIA DA INTEGRAÇÃO ECONÓMICA INTERNACIONAL vs POLÍTICAS INDUSTRIAIS

1. Integração económica internacional: uma abordagem geral

1.1. Conceitos e noções básicas

O termo *integração* económica aparece no pós segunda grande guerra mundial com um significado diferente daquele que hoje se lhe reconhece, designando, na altura, as relações económicas entre os diversos países, desde os fluxos comerciais aos dos factores de produção (capital e trabalho), ou mesmo a própria cooperação internacional, que começava, então, a assumir algum significado. A formação de agrupamentos regionais de cooperação e de integração económica internacional começou a ter grande significado, devido ao enorme interesse que passou a existir pelos assuntos da integração económica intencional, com a publicação do estudo de Jacob Viner (1950) sobre Uniões Aduaneiras, considerado o pioneiro e referência histórica básica⁴. A partir de então, o conceito de *integração económica* passa a ter o mesmo significado que hoje se lhe atribui: como processo caracteriza-se por um conjunto de medidas destinadas a suprimir as discriminações entre unidades económicas pertencentes a diferentes países e, como uma situação caracterizada pela ausência de toda e qualquer discriminação entre economias nacionais.

“(…) nos proponemos definir la integración económica como un proceso y como una situación de las actividades económicas. Considerada como un proceso, se encuentra acompañada de medidas dirigidas a abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes naciones; vista como una situación de los negocios, la integración viene a caracterizarse por la ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales.” (Balassa: 1964, p.1)⁵

Desde então, são referidos três níveis⁶ de integração económica: a integração nacional, que se refere à integração económica de regiões dentro das fronteiras nacionais (do próprio país); a integração económica internacional, que diz respeito à integração económica de diversas economias (países) num espaço económico mais alargado, que ultrapassa as fronteiras desses mesmos países; e a integração universal, que engloba todas as nações do mundo num único espaço económico, numa escala mundial.

No caso presente, a atenção recairá sobre o segundo nível de integração, a integração económica internacional.

⁴ Silva, A. e Rego L., (1984), *Teoria e Prática da Integração Económica*, Porto Editora Lda., p.21

⁵ Balassa, Bela, (1964), *A teoria da Integração Económica*, Biblioteca “UTEHA” de Economia, p.1.

⁶ Robson, Peter, (1980) *The Economics of International Integration*, Georgy Allen & UNWIN LTD, p.1.

No segundo e no terceiro níveis de integração, pressupõe-se, necessariamente, a remoção de barreiras à livre circulação de bens e factores de produção, pois só desse modo é possível atingir o objectivo geral, normalmente associado a um processo de integração económica – o aumento da eficiência na afectação de recursos.⁷ A esse processo, Tinbergen (1965)⁸ chama de *integração passiva* (ou integração negativa). Tinbergen (1965) denomina de *integração activa* ou integração positiva o processo mediante o qual os países criam novas instituições (e modificam as existentes) para poderem exercer influência sobre os mecanismos (imperfeitos) do mercado, no sentido de conseguir que este funcione da melhor forma possível, e para promoverem políticas comuns às teorias integradas.

Em cada um dos três níveis de integração já referidos pode-se ainda distinguir a integração global, que se refere à integração de todos os sectores económicos, e a integração sectorial, que diz respeito apenas à integração de determinados sectores.

Além dos conceitos referidos, três novos conceitos foram apontados por Torres(1995-96)⁹, com particular importância para os países em vias de desenvolvimento: *integração horizontal*, *cooperação funcional* e *integração vertical*. A integração horizontal é a integração económica internacional entre países vizinhos pela via da liberalização progressiva do comércio. A cooperação funcional refere-se à integração regional entre países vizinhos, mas pela via de projectos de desenvolvimento. A integração vertical designa a integração económica entre países de continentes e estádios de desenvolvimento muito diferentes, particularmente utilizada para denominar a integração entre países africanos e europeus.

1.2. Formas de integração económica

A *integração económica* internacional, por comodidade designada integração económica, pode revestir várias formas¹⁰, que traduzem diferentes graus de integração: Zona de Comércio Livre (ZCL), União Aduaneira (UA), Mercado Comum (MC), União Económica (UE) e União Económica e Monetária (UEM)¹¹, também designada como Integração Económica Total.

⁷ Segundo a Teoria Tradicional do Comércio, o aumento de eficiência na afectação de recursos é o principal objectivo da integração económica. A teoria da Integração Internacional considera já, para além deste, outros objectivos económicos.

⁸ Cit. por Medeiros, Eduardo Raposo, (1998) *Blocos Regionais de Integração Económica no Mundo*, ISEG, Lisboa, pp16-18.

⁹ Torres, Adelino, (1995-96) *Economia do Desenvolvimento*, UTL, ISEG, p 199.

¹⁰ Balassa, Bella, (1964), *Teoria da Integração Económica*, Biblioteca "UTEHA" de Economia, pp 2-3.

¹¹ "União monetária não significa, necessariamente, moeda única, emitida por um Banco Central da União - a noção de união monetária implica somente câmbios fixos e convertibilidade obrigatória das diferentes moedas nacionais."

No caso do presente estudo, a atenção recairá sobre as quatro primeiras formas de integração, suficientes, à partida, para o enquadramento que se pretende.

Numa *Zona de Comércio Livre (ZCL)*, os países levantam as barreiras alfandegárias (direitos aduaneiros e restrições quantitativas) à circulação de mercadorias entre eles, desde que estas tenham origem dentro da zona, mantendo, no entanto, a sua própria pauta aduaneira face aos bens que tenham origem fora da ZCL. Nesta forma de integração, o comércio de mercadorias é totalmente livre para aquelas cuja produção utiliza apenas insumos também produzidos internamente, nomeadamente nos países membros. Também beneficiam de livre circulação na zona as mercadorias que, não sendo produzidas na totalidade com insumos produzidos internamente, se considerem, *por regras de origem* previamente acordadas entre os países, como tendo origem nessa região. Essa regras não se aplicam aos produtos agrícolas. O objectivo das regras de origem é limitar a *deflexão de comércio*, isto é, limitar a orientação das importações através do país que tem direitos aduaneiros mais baixos, de modo a usufruir do diferencial tarifário e garantir que as mercadorias sejam produzidas totalmente, ou em parte significativa, na zona integrada.

Nas *Uniãos Aduaneiras*, para se eliminar automaticamente o problema da deflexão de comércio e continuar com a livre circulação de mercadorias, os países membros adoptam uma pauta aduaneira externa comum (PEC). Mas isso pode significar benefícios para um país em relação aos parceiros (por exemplo, ter uma localização geográfica privilegiada, ou usufruir de uma melhor rede de transportes). Então, para que tal não aconteça, nas Uniãos Aduaneiras a distribuição das receitas aduaneiras entre os países membros faz-se segundo uma fórmula acordada.

Nos *Mercados Comuns* é livre o movimento de bens, mas também o de factores de produção (trabalho e capital), mantendo-se a vigorar a PEC. Trata-se, portanto, de uma forma de integração mais completa do que as verificadas numa União Aduaneira.

Para que haja *Uniãos Económicas* é necessário que haja alguma harmonização de políticas económicas, o que implica um grau de envolvimento entre os países integrados bem mais elevado do que o existente nos níveis de integração antes mencionados.

Até agora, as *Uniãos Económicas e Monetárias* são o mais elevado nível de integração possível entre países independentes. De acordo com o sentido dado por Tinbergen (1965) trata-se de uma

integração positiva. Para além da liberdade de circulação de mercadorias, capital e trabalho, da PEC e de um conjunto de políticas económicas comuns, as uniões económicas e monetárias caracterizam-se ainda pela criação de autoridades supranacionais, que estão, politicamente, acima dos governos nacionais, os quais devem, por isso, obedecer às suas decisões (trata-se da harmonização das instituições políticas).

Em termos teóricos, os níveis de integração referidos sucedem-se no processo de construção de uma zona de integração total. À medida que se sai de uma ZCL para uma UME, vai-se, por um lado, abolindo de modo progressivo as restrições à livre circulação (de mercadorias e de factores de produção) na zona de integração e aumentando a discriminação face ao resto do mundo, mas, por outro, assiste-se a uma maior harmonização entre políticas dos países integrados e a uma diminuição da autonomia nacional no uso de determinados instrumentos de política económica.

Na prática, não é necessário passar pela etapa teoricamente precedente para atingir um patamar de integração superior.

Os acordos preferenciais de comércio, estabelecidos entre países, através da imposição de tarifas aduaneiras mais baixas às importações, não implicam que os países acordantes tenham que estar sujeitos às regras que regulam os blocos económicos regionais¹².

1.3. Objectivos, vantagens e desvantagens da integração económica

A opção dos países pela integração e por um determinado nível de integração tem as suas motivações. As motivações que influenciam a criação de agrupamentos económicos são, fundamentalmente, de dois tipos: de *ordem política*, isto é, a necessidade de coesão política, que joga um papel fundamental, e de *ordem económica*. A elas devem acrescentar-se as motivações de *ordem tradicional e solidariedade* (étnico-linguísticos, histórico-culturais e psico-sociais) e as *motivações de ordem estratégica* (recursos humanos, ciência e tecnologia, recursos naturais e ambiente).

¹²Os acordos bilaterais estão a destruir o conceito de nação mais favorecida (segundo o qual não pode haver discriminação entre diferentes fornecedores, isto é, se um país faz uma concessão a uma determinada nação, precisa fazer a mesma concessão a todos os países membros da OMC). Este princípio é central para a eficiência do comércio e fundamenta a OMC. ... (há) uma epidemia desses acordos bilaterais, o ano (2003) vai terminar com quase 300 desses acordos. Isso é muito grave. Fica-se com um emaranhado de diferentes regras de origem para decidir se um produto é (do país A), ou de um país que não é membro do acordos (dos países A-B), ou de outros acordos bilaterais com (o país B), para determinar se o produto pode receber tratamento preferencial para entrar no mercado do país (B). Também se aplicam tarifas diferentes ao mesmo produto, já que diferentes acordos reduziram diferentemente as tarifas de um determinado produto. O resultado é o caos sistémico, que Jagdish Bhagwati chamou de "travessa cheia de espaguete emaranhado". Jagdish Bhagwati, em Jornal O Estado de São Paulo, Acordos bilaterais são instrumentos dos EUA (2003) em http://www.mrc.gov.br/portugues/imprensa/artigos_Estado200703.asp.

Embora as motivações possam ser de ordem diversa, elas entrelaçam-se e não se excluem, predominando mais umas motivações do que outras.

Os países sentem-se impelidos a integrar um grupo económico se reconhecem que isso lhes trará vantagens económicas ligadas ao aumento da produção determinado pela especialização económica - tendo por base as vantagens comparativas de cada país -, ou pelo aproveitamento de economias de escala - já que o mercado se alarga -, o aumento do nível da produtividade e da eficiência económica (causadas pelo aumento da concorrência dentro da área integrada), a melhoria dos termos de troca da região face ao resto do mundo (o que significa um aumento da competitividade externa), ou o aumento dos fluxos de capitais e avanços tecnológicos.¹³ Para além do objectivo essencial da promoção da eficiência na afectação de recursos, outros objectivos comuns poderão estar na base da integração económica, tais como os do pleno emprego, do crescimento económico e da distribuição internacional do rendimento. Quando isso acontece diz-se que as *motivações são económicas*.

No entanto, além desses aspectos económicos, os países sentem-se impelidos a integrar um bloco regional, tendo em vista algumas metas mais do fórum político, tais como pôr termo a tensões políticas desgastantes, numa clara aposta na pacificação entre as nações envolvidas, ou criando uma única voz de negociação face ao exterior, aumentando o seu poder de disputa e, consequentemente, o usufruto de maiores benefícios, isto só para citar alguns exemplos. Neste caso, diz-se que as motivações são de *ordem política*.

Outras vezes, os objectivos são de carácter sócio-cultural e visam, por exemplo, manter tradições, aprofundar os laços históricos, ou promover o património comum como a língua, religiões e etnias. Quando se está perante uma integração com esses objectivos, os países foram motivados por questões *tradicionais e de solidariedade*.

Estão subjacentes *motivações de ordem estratégica* quando os países se integram para protegerem o ambiente, para beneficiar das inovações e das tecnologias, quando os países possam responder, de modo mais efectivo, às flutuações relativas ao preço e à procura das suas mercadorias.

A realização do processo de integração de várias nações num bloco regional induz efeitos (ganhos/perdas) – estáticos e dinâmicos - com implicações sobre a afectação de recursos, o

¹³ Robson, Peter, (1980) *The Economics of International Integration*, Georgy Allen & UNWIN LTD, p.2-3.

crescimento e políticas económicas, a especialização e o bem-estar, tanto para os participantes no processo, como para os não-participantes e para o sistema de comércio multilateral.

A esse respeito, Balassa (1964) refere que, ao avaliar os efeitos da integração económica, usar-se-á a eficiência dinâmica como principal indicador dos resultados obtidos, tomando em consideração, tanto as variáveis de eficiência na distribuição dos recursos em sentido estático, como os efeitos dinâmicos da integração:

“Para evaluar los efectos de la integración económica, debemos usar la eficiencia dinámica como indicador primordial del éxito, tomando, por igual, los cambios en la eficiencia de la distribución de recursos, en el sentido estático, y los efectos dinámicos de la integración” (Balassa: 1964, p.15)¹⁴

A seguir far-se-á uma análise sintética dos efeitos de natureza estática e de natureza dinâmica, a fim de se compreender as vantagens e desvantagens da integração num bloco regional.

1.3.1. Análise estática comparativa/teoria ortodoxa

Para analisar os *efeitos estáticos*, Viner(1950)¹⁵ introduz os conceitos de criação e desvio de comércio. Essa análise explica o impacto (estático, de curto prazo) da integração sobre a afectação de recursos e sobre o bem-estar das populações dos países integrados.

A *criação de comércio* corresponde ao abandono da produção de mercadorias de origem nacional, de mais elevado custo, a favor de produtos de um país parceiro, com custos mais baixos, originando o *efeito produção* positivo – a poupança de recursos na produção dos bens anteriormente produzidos no país. Estes recursos poupados poderão ser utilizados, de forma mais eficiente, na produção de bens na qual o país tenha vantagens comparativas (por exemplo, utilizar os recursos relativamente mais abundantes no país), o que poderá conduzir a especialização.¹⁶

Embora não mencionado por Viner (1950)¹⁷, a par do efeito produção, há a considerar o *efeito de consumo*, também positivo, que significa ganhos em termos de excedente do consumidor, pela substituição de meios de satisfação de necessidades de custo mais elevado por outros de custo mais baixo, já que os bens importados têm custo mais baixo do que os que antes eram produzidos internamente, o que, em princípio, conduzirá ao aumento do consumo (com a

¹⁴ Balassa, Bella, (1964), *Teoria da integração económica*, Biblioteca “UTEHA” de Economia, p.15.

¹⁵ Balassa, (1964), *A teoria da Integração Económica*, Biblioteca “UTEHA” de Economia, p.24.

¹⁶ Partindo do princípio que os actores económicos tenham competências nucleares múltiplas.

¹⁷ Balassa, Bella, (1964), *A teoria da Integração Económica*, Biblioteca “UTEHA” de Economia, pp 63-72.

diminuição dos preços dos bens, o consumo só não aumentará se a procura desses bens, no país em causa, for perfeitamente rígida (inelástica), ou seja, não for afectada pelo factor preço).

Parece, então evidente que a criação de comércio (efeito produção) melhora a afectação de recursos e tende a elevar o nível de bem-estar da população dos países integrados. Assiste-se, em paralelo, na presença de criação de comércio, a um excedente do consumidor (efeito consumo), o que contribui, igualmente, para o aumento do bem-estar.

O *desvio de comércio* corresponde a uma substituição de importações de baixo custo, provenientes de um país não membro, por aquisições num país parceiro, mas com maior custo, com a consequente perda das receitas tarifárias antes obtidas (já que o país integrado cobrava, antes da integração, taxas alfandegárias ao actual país membro). O efeito de produção definido por Viner (1950), associado à reafectação de recursos, é, neste caso, negativo.

Assim, o desvio de comércio implica a passagem de uma situação de afectação mais eficiente de recursos para outra menos eficiente e tende a reduzir o bem-estar.

No entanto, Meade e Lipsey¹⁸ notam que o efeito de desvio de comércio provocado pela Integração Regional pode ter também associado, para além do efeito produção apresentado por Viner, o efeito consumo, que poderá ser positivo e, nesse sentido, contribuir para a melhoria do bem-estar. Na realidade, mesmo quando o país deixa de importar um determinado bem de um país terceiro a custos (de produção) mais baixos e passa a adquiri-lo junto de um seu parceiro, a custos mais elevados - desvio de comércio - os consumidores poderão sair beneficiados. Isto acontece se o bem importado de um país parceiro, mesmo apresentando um custo (de produção) mais elevado do que o importado de um país terceiro for, ainda assim, mais barato (para o consumidor) do que aquele, somado às tarifas alfandegárias – que são, evidentemente, abolidas no comércio com o país parceiro. Neste caso, o consumo tenderá a aumentar, tal como se viu para o caso da integração ser criadora de comércio.

Se o efeito consumo for positivo e exceder um efeito produção negativo, uma integração desviadora de comércio poderá, ainda assim, ser benéfica para o bem-estar dos consumidores.

Como numa integração a criação e o desvio de comércio podem acontecer em simultâneo, é necessário analisar a importância relativa dos efeitos de consumo, criação e desvio de comércio para concluir sobre o impacto da integração económica na afectação de recursos sobre o bem-

¹⁸ Cit por Balassa, Bella, (1964) *A teoria de Integração Económica*, Biblioteca "UT-EEA" de Economia, pp 65-72

estar. Numa área de integração, se o saldo dos dois efeitos for criador de comércio (a que se encontra associado, para além de um efeito de produção positivo, também um efeito de consumo benéfico) é considerado como benéfico para o bem-estar; se gerar desvio de comércio não se poderão tirar conclusões sem analisar bem os efeitos que lhe estão associados. Se o efeito de produção for inferior a um efeito de consumo benéfico, então o processo de integração é susceptível de melhorar o bem-estar social, se acontecer o inverso, isto é, se o efeito consumo for inexistente ou positivo, mas inferior ao efeito de produção negativo, então a integração não melhora o bem-estar.

Porém, como nota Robson (1980) é possível que a integração económica seja, no global, criadora de comércio e, ainda assim, alguns países membros saírem prejudicados com o processo de integração. Isso acontece essencialmente numa ZCL, como já atrás se referiu, quando as regras de origem não são bem aplicadas, dando origem a deflexão de comércio. Esta situação fica ultrapassada numa União Aduaneira, com a adopção de uma pauta aduaneira externa comum a todos os países membros.

Algumas regras gerais foram definidas por Robson (1980)¹⁹ para o caso das Uniões Aduaneiras, que, a verificarem-se, levariam à criação e não ao desvio de comércio, a saber:

- a) quando mais vasta for a área económica da união aduaneira e quanto mais países ela integrar, maior será a possibilidade de realizar criação de comércio, em oposição ao desvio de comércio;
- b) os efeitos podem ser relacionados com o valor do nível do imposto médio, antes e depois da constituição da união. Se o nível pós-união for mais baixo, é mais provável que a união seja criadora de comércio; se for mais alto, serão mais prováveis os efeitos de desvio de comércio;
- c) quanto mais competitivas forem as economias dos Estados membros, mais provável é a criação de comércio, no sentido de que é semelhante o leque de bens produzidos por indústrias de custos mais elevados nas várias regiões da união aduaneira. Do mesmo modo, quanto menor for a sobreposição de produtos, menores serão as possibilidades de reafecção, que é a fonte da criação de comércio;
- d) numa situação de sobreposição, é natural que a criação de comércio predomine tanto mais quanto maiores forem as diferenças nos custos unitários das indústrias protegidas do mesmo sector, ou entre as diferentes áreas da união, uma vez que estas determinarão o tipo de economias a ser criado pela liberdade de comércio entre os países membros.

¹⁹ Robson, Peter, (1980) *The Economics of International Integration*, Georgy Allen & UNWIN LTD, p.19.

Estas regras são gerais e podem não corresponder à realidade de todos os casos, mas, logo a partida, mais duas conclusões genéricas são verdadeiras: quando os futuros países membros têm um nível de produção, antes da integração, relativamente superior ao seu comércio externo, há uma tendência para a criação de comércio e, se a maioria das trocas internacionais dos futuros países membros se desenvolvem antes da integração, precisamente com os seus futuros parceiros, então a criação de comércio será ainda mais provável.

À partida, a teoria ortodoxa baseia-se numa análise estática - comparativa dos efeitos de consumo, criação e desvio de comércio, como resultado da integração, para deduzir se ela é benéfica ou prejudicial, na óptica de afectação dos recursos existentes e de bem-estar.

O facto destes efeitos estáticos se reflectirem de modo distinto consoante o grau de envolvimento dos países e, portanto, a forma de integração em causa, pode conduzir a que se opte por uma determinada forma de integração concreta. Contudo, é difícil dizer, como regra geral, qual delas é preferível, em termos económicos, até porque outros factores poderão pesar bastante nessa decisão: o envolvimento dos países e os impactos dinâmicos (não contemplados nesta análise ortodoxa). Segundo Silva e Rego²⁰, os países tendem a integrar zonas de comércio livre, ao invés de uniões aduaneiras, se as suas economias forem especializadas (e não diversificadas) e complementares (e não competitivas). A opção por outras formas de integração mais complexas (EU, UEM, ou MC) implica novas consequências económicas e políticas que transcendem o âmbito da teoria ortodoxa.

Outro factor a levar em conta é que, nesta análise, seguindo a teoria das Uniões Aduaneiras, parte-se do princípio que a curva da oferta do Resto do Mundo, isto é, o conjunto dos outros países e economias, que não integram o bloco económico em causa, é infinitamente elástica, pelo que os efeitos da formação de um bloco económico sobre o Resto do Mundo seriam nulos ou negligenciáveis. Mas, como é mais plausível considerar que a referida curva não é infinitamente elástica, então há que considerar os efeitos nos termos de troca da zona integrada com o Resto do Mundo, em resultado dos efeitos de criação ou desvio de comércio, consequência da integração. Assim, o bem-estar de alguns países (terceiros) poderá ser influenciado pela decisão de outros (parceiros) integrarem um bloco regional. Esta conclusão encontra justificação na interdependência económica a que se assiste actualmente entre os diversos países do mundo e que a integração tende a aprofundar.

²⁰ Silva, A. e Rego L., (1984), *Teoria e Prática da Integração Económica*, Porto Editora Lda., pp.54-55

1.3.2. Análise dos efeitos dinâmicos da integração

Na análise do capítulo anterior viu-se que a teoria ortodoxa se limitou a comparar o peso dos efeitos estáticos de criação de comércio, efeito consumo e efeito desvio de comércio, para concluir se os efeitos da integração eram positivos ou negativos para os países, futuros membros da integração. Também se notou que essa análise ignorou outros factores decorrentes do possível aproveitamento de economias de escala - face ao evidente alargamento do mercado -, do aumento da eficiência - em resultado do incremento da concorrência dentro da área integrada - e, do impacto sobre o investimento e o crescimento económicos. Isto é, ignorou os impactos dinâmicos de longo prazo, necessários para complementar a análise estática e poder-se concluir se os países beneficiam, ou não, com a integração. A consideração desses factores será feita neste capítulo.

Uma das consequências da integração económica é a formação de economias de escala, caracterizada pela diminuição do custo de produção de mais uma unidade de um bem à medida que o volume desse bem aumenta.

A integração permite, segundo Silva (1984)²¹, o alargamento da dimensão do mercado (caracterizada por um maior número de consumidores) passando a ser possível a uma maior escala, porque a procura aumenta, reduzindo os custos de produção. Estes efeitos designam-se por *efeitos de redução de custos*.

A redução de custos poderá também reflectir-se em preços mais reduzidos (se os produtores não procurarem lucros anormais, já que, nesse caso, todos os ganhos da redução de custos se repercutirão, apenas, em ganhos do produtor, sem que isso implique efeitos benéficos para os consumidores) e, conseqüentemente, em aumento de consumo.

A redução de custos acontece porque um país tenderá a explorar economias de escala na produção de bens na qual tenha vantagens comparativas. Esses bens conseguirão, portanto, ser produzidos a uma escala maior e menores preços, com previsíveis impactos benéficos, quer na procura e no consumo, quer na atracção de novas empresas para o sector (com vista a satisfazer as necessidades de consumo acrescidas). Por seu turno, estas novas empresas vão representar novos postos de trabalho e, por isso, influenciar o nível de emprego do país e da região integrada.

²¹ Silva, A. e Rego L., (1984). *Teoria e Prática da Integração Económica*, Porto Editora Lda, p.40.

Os países menos eficientes na produção e com desvantagens comparativas poderão deixar de produzir esses bens, passando a consumir os bens produzidos pelos países membros mais eficientes, re-colocando os recursos poupados de forma mais eficiente na produção de bens na qual tenha vantagens comparativas, dando origem ao efeito *clássico da criação de comércio*.

Mas, se os países ineficientes na produção de um determinado bem, não o produzissem mesmo antes da integração e, ao invés, o importassem de países terceiros mais baratos que a produção do país membro mais eficiente (com a exploração das economias de escala na produção desse bem), então estar-se-ia perante o efeito clássico do *desvio de comércio*. Na realidade, esses países deixarão de importar do Resto do Mundo para passarem a fazê-lo do país parceiro, já que, apesar dos bens serem produzidos a preços mais caros (caso contrário, como nota Robson,²² não faria sentido que o país que agora explora economias de escala tivesse que integrar o bloco regional para poder competir nos mercados dos seus actuais parceiros),²³ chegam ao consumidor mais baratos pelo facto do comércio não estar sujeito a impostos aduaneiros. Neste caso, os países perderão as receitas aduaneiras de que antes gozavam.

As economias de escala geram um outro efeito designado por *efeito de supressão de comércio*, que tal como o *efeito de redução de custos* não está contemplado na teoria ortodoxa. Essa situação acontece quando um país, que inicialmente importasse o bem de uma fonte de produção mais barata (do Resto do Mundo ou de um futuro país parceiro), com a integração o passe a produzir internamente, a custos mais elevados, mas aproveitando economias de escala, levando à substituição de uma fonte de produção mais barata por uma fonte mais cara, gerando o *efeito de supressão de comércio*. Neste caso, o país perderá as receitas aduaneiras de que anteriormente beneficiava, mas conseguirá, aumentando a escala de produção (porque o mercado é mais amplo), reduzir os custos médios e, desse modo levar a que, possivelmente, outros países seus parceiros, que inicialmente produzissem o bem, deixem de o fazer, por terem custos de produção superiores. Passariam, assim, a importá-lo e dar-se-ia o efeito de *criação de comércio*.

No caso em que nenhum país membro produzisse o bem antes da formação do bloco regional e, com a integração, um deles pudesse iniciar a produção desse bem explorando economias de escala, aconteceria o *efeito de supressão de comércio* e o *efeito de desvio de comércio*. O efeito de *supressão de comércio* aconteceria porque o país membro que produzisse o bem trocaria uma

²² Robson, Peter, (1980) *The Economics of International Integration*, Georgy Allen & UNWIN LTD, p.15-19.

²³ Essa situação implica necessariamente protecção (a integração passa de uma protecção de uma fronteira de um país para uma protecção das fronteiras de um bloco).

fonte de produção mais barata (do Resto do Mundo) por uma mais cara - se assim não fosse, esse país já se teria estabelecido, à partida, como produtor antes da integração. O efeito do desvio de comércio aconteceria, porque os países membros não produtores deixariam de importar bens mais baratos de países terceiros para o fazerem do país membro que conseguiu aproveitar economias de escala, mas a preços mais elevados. Nesse caso, haveria uma consequência para todos os países: perderiam as receitas aduaneiras desse bem.

Pode-se, desde logo, inferir que nem todos os países saem beneficiados de uma integração. A verdade é que só aqueles que conseguirem - por serem (teoricamente) mais eficientes - explorar economias de escala na produção de um bem, preferencialmente num bem cuja produção tenham vantagens comparativas - e, por isso produzir a uma maior escala (face ao alargamento do mercado) e a custos marginais decrescentes - poderão, efectivamente, tirar vantagens económicas importantes da integração regional. Outra inferência é que o *efeito de redução de custos* é uma (possível) consequência (dinâmica), extremamente relevante, da formação de blocos regionais, apesar de ignorada pela teoria ortodoxa (que se limitou a estudar os efeitos estáticos).

Um outro efeito relevante a ter em conta é a geração *das especializações do tipo perversas*. Essa especialização dá-se quando, numa integração entre países economicamente desiguais, houver um país designado pela teoria do comércio internacional por país grande, que, aproveitando a sua melhor condição económica, a sua melhor infra-estrutura e redes de transporte, se especialize, não só na produção dos bens na qual já tinha vantagens comparativas, como também na exploração de economias de escala na produção de outros bens, mesmo naqueles onde outros países parceiros tenham vantagens comparativas. Isso acontece porque passará a existir procura suficiente e a produção do país grande numa tal escala lhe permitirá reduzir os custos marginais. Assim, esse país poderá praticar preços mais baixos, tanto nos bens nos quais tinha, antes da integração, vantagem comparativa, como noutros bens, gerando uma especialização do tipo perversa.

Tal como dissémos no início deste capítulo, a integração também tem o efeito claro de aumentar a concorrência entre empresas dentro da área económica integrada.

A abolição das tarifas alfandegárias entre os países membros - sinal de comércio livre dentro do bloco regional - leva a que as empresas tenham, agora, que enfrentar a concorrência, não só das que operam no território nacional, como das implantadas na região. Na realidade, com a abolição das tarifas alfandegárias, o mercado passa ser um único, o da região. Os bens

produzidos pelos países parceiros e os bens produzidos no mercado interno competem, em pé de igualdade, nesse mercado mais amplo. Esse facto se, por um lado, exige que os produtores menos eficientes gozem de determinados privilégios (inerentes a uma política industrial normal em contexto proteccionista - como sejam a concessão de subsídios ou de benefícios fiscais), por outro lado, torna cada vez mais difícil de assegurar esse tipo de protecção num contexto de integração. A existirem, essas medidas poderão prejudicar fortemente os produtores mais eficientes, dado o clima de concorrência acrescida a que também estão sujeitos.

Com a sua anterior protecção ameaçada e a concorrência aumentada, as indústrias menos eficientes serão obrigadas a inovar e a melhorar os seus métodos de produção e gestão para conseguirem sobreviver. A maior concorrência associada ao processo de integração funciona também, aliás, como um estímulo à melhoria da qualidade dos produtos também de empresas eficientes.

Assim, a integração, ao provocar aumento da concorrência, permite às empresas aumentar a sua produtividade e eficiência, diminuir os seus custos, o que contribui indubitavelmente para um acréscimo de bem-estar e para a melhoria do ambiente económico.

Outro aspecto referido no início deste capítulo foi o impacto importante sobre o nível de investimento das economias em causa e, portanto, sobre o próprio crescimento económico. Tal acontece, por um lado, pelo facto de haver aumento da concorrência e, por outro, pelo alargamento do mercado. Com o aumento da concorrência, as empresas têm que investir em equipamentos e recursos humanos - formação, para inovarem e melhorarem o seu método de produção e gestão. Com o alargamento do mercado há uma apetência de investimentos estrangeiros face à estabilidade existente na região integrada e à possibilidade de exploração de um mercado mais vasto, sem que, para isso, estejam sujeitos a tarifas alfandegárias.

Recorde-se que quando a integração económica cria comércio, os países poupam recursos (e, neste sentido, verifica-se *o efeito de produção* referido por Viner (1950)), que lhes permite, para além de produzir outros bens (nomeadamente de exportação) nos quais têm vantagens comparativas (por, por exemplo, utilizar os recursos existentes em maior abundância no país), afectá-los também ao investimento e à inovação, com o objectivo de aumentar a produtividade e a eficiência económica e, desse modo, responder à concorrência e criar as condições favoráveis à atracção de investimento estrangeiro, à entrada de novas empresas nacionais em determinados sectores (particularmente nos sectores dos bens em que o país se especializa). Essa acção,

consequência do aumento de consumo e produção e da redução de custos preconizados pelo aproveitamento de economias de escala, irá aumentar o nível de investimento.

A análise dos efeitos dinâmicos de um bloco regional é fundamental porque permite, como se viu, verificar impactos sobre a afectação de recursos, o crescimento económico e o bem-estar social, que a análise estática não contempla. Só assim é possível justificar o processo de integração regional em casos em que os efeitos estáticos são, à partida, desaconselháveis.

Em resumo, viu-se a integração como um processo que passa pela eliminação paulatina das barreiras aduaneiras, isto é, a integração nas formas de nível inferior (zonas de comércio livre e uniões aduaneiras), e os impactos daí resultantes, quer do ponto de vista da teoria estática, quer do ponto de vista dinâmico.

Recorde-se que uma das desvantagens arroladas dizia respeito à perda de parte das receitas dos governos dos países que optam pela via da integração. A remoção dos direitos alfandegários ao comércio dentro da região integrada leva a que deixem de entrar nos cofres do Estado parte das receitas aduaneiras (fiscais) oriundas dos impostos às importações de países terceiros, já que o comércio com os países parceiros passa a ser livre e, por isso, não sujeito a tarifas alfandegárias. Evidentemente que este efeito será tanto maior quanto mais desenvolvidas forem as trocas comerciais com os futuros países parceiros antes da formação do bloco económico regional.

Recorde-se, também, que uma outra desvantagem (além das que ocorrem quando o processo de integração resulta em desvio de comércio) é a relativa perda de autonomia, em termos de política económica, dos governos cujos Estados se integram em blocos económicos regionais: deixam de influenciar o comércio através da imposição de direitos aduaneiros. Essa situação acontece dada a eliminação dos direitos aduaneiros ao comércio de mercadorias e, também, de factores - no caso do Mercado Comum, ou formas de integração superiores -, dentro da região integrada e representa, sem dúvida, um passo importante na direcção do comércio livre e tem por base, como se viu, a obtenção de determinadas vantagens económicas (e não só).

Como os países ficam impedidos de utilizar as barreiras aduaneiras ao comércio, têm a tendência de recorrer a outras medidas para exercer influência sobre as trocas comerciais e, desse modo, atingirem determinadas metas económicas. Estas medidas são conhecidas por *barreiras não tarifárias* (ou *distorções tarifárias*) ao comércio. De acordo com Krugman (2001),²⁴ são exemplos dessas barreiras aduaneiras os subsídios às importações, quotas de importações,

²⁴ Krugman, Paul; (2001) *Economia Internacional, Teoria e Política*; MakRon Books, p. 204 – 215.

restrições voluntárias às exportações, a necessidade de requisitos locais ou políticas governamentais de compra, subsídios de crédito à exportação, aquisição nacional de bens e as barreiras burocráticas (regulamentações oficiais sobre especificações técnicas e sanitárias). A essas, Silva²⁵ acrescenta os critérios de classificação e valorização de mercadorias: direito *anti-dumping*; restituições fiscais na fronteira; cartéis e concentrações: monopólios comerciais e auxílios estatais. Algumas dessas medidas, de acordo com Coelho,²⁶ não são, efectivamente, barreiras ao comércio, funcionando, pelo contrário, como um verdadeiro estímulo às trocas comerciais (particularmente às exportações). Umas e outras são adoptadas, evidentemente, de acordo com o objectivo económico que o governo (ou eventualmente o sector privado) pretende alcançar.

Não podendo fazer uso dos impostos aduaneiros como meio de impedir, ou limitar, a entrada de produtos estrangeiros no seu mercado interno, pelo facto de integrarem Uniões Aduaneiras, os países recorrem às restrições quantitativas às importações e às restrições voluntárias às exportações, como barreiras não alfandegárias. Geralmente, essas medidas - as mais utilizadas - são levadas a cabo no âmbito de uma política industrial concreta, procurando algum protecção das indústrias locais, com vista ao desenvolvimento das suas bases.

Dentro das medidas de compensação pela perda de receitas alfandegárias, os governos encontram nos impostos indirectos uma fonte fundamental de receitas. No entanto, a imposição destes impostos é, também, uma forma de influenciar os fluxos comerciais, na medida em que recaem sobre as mercadorias comercializadas, distorcendo a concorrência nos mercados. Para evitar essas distorções, os países integrados optam por aplicar o princípio de destino. Segundo esse princípio, os bens ficam sujeitos ao sistema tributário indirecto em vigor no país a que se destinam, permitindo, então, que os bens vendidos num determinado mercado (do país que importa) estejam todos sujeitos aos mesmos impostos indirectos, quer eles sejam produzidos internamente, quer sejam importados. Mas essa actuação pode significar uma forma clara de promoção das exportações, se o montante do imposto que incide sobre o bem até ao momento em que ele é exportado, e que tem de ser restituído ao exportador, for de valor superior ao montante devido (que o bem efectivamente suportou).

Outra das medidas para influenciar as trocas comerciais são as regulamentações oficiais sobre especificações técnicas e sanitárias, utilizadas pelos governos e privados, que impõem determinados requisitos aos produtos, com vista a alcançar objectivos claros de segurança,

²⁵ Silva, A. Neto e Rego, Luis, (1991) *Teoria e Prática da Integração Económica*, Porto Editora, pp.59-79.

²⁶ Coelho, Teresa, (2003), *A Integração Económica Regional*, ISEG, p.27.

higiene e saúde, entre outros. Caso não se harmonizem essas especificações técnicas entre os países membros, passam a ser uma barreira não tarifária à circulação de mercadorias.

Na mesma senda, os governos nacionais adotam direitos *anti-dumping*, que visam evitar que a economia nacional seja prejudicada pela existência de *dumping*, quer porque as indústrias nacionais se sintam prejudicadas pela entrada no país de produtos originários do exterior a preços mais baixos (se no país de origem desses produtos existir uma situação de monopólio, em que determinada empresa consiga exportar a preços mais competitivos), quer porque determinadas indústrias não conseguem estabelecer-se face à situação monopolista vivida por outras no mercado interno (que conseguem, por isso, exportar a preços mais baixos do que os preços vigentes no mercado interno).

A formação de monopólios comerciais do Estado, que limitam as importações, quer por meio da imposição de restrições quantitativas às importações, quer por meio de discriminação de vária ordem entre produtos nacionais e produtos concorrentes (nomeadamente discriminação fiscal), são, por vezes, um dos mecanismos utilizados para restringir as importações.

Através de diversos auxílios, os governos podem influenciar as trocas comerciais, quer impedindo as importações, quer promovendo as exportações. Alguns desses auxílios são, por exemplo, os subsídios às exportações e os subsídios à produção. São geralmente utilizados para fazer face a desequilíbrios importantes na balança de pagamentos, ou incentivar o desenvolvimento de determinadas indústrias concretas, em determinados locais, visando a promoção do equilíbrio regional.

Todas essas medidas e políticas funcionam como verdadeiros entraves ao movimento de mercadorias²⁷, que as medidas tomadas numa ZCL ou UA não conseguem ultrapassar, indo

²⁷ De acordo com Paul Krugman, (2001), *Economia Internacional, Teoria e Política*; MakRon Books, p. 213, os efeitos dessas barreiras não tarifárias, designadas também como política comercial, podem resumir-se na seguinte tabela:

Efeitos	Políticas comerciais alternativas			
	Tarifa	Subsidio às importações	Quota de importação	Restrições voluntárias às exportações
Excedente do produtor	Aumenta	Aumenta	Aumenta	Aumenta
Excedente do consumidor	Diminui	Diminui	Diminui	Diminui
Receitas do Governo	Aumentam	Diminuem (gastos do governo aumentam)	Não mudam (renda para detentores de licença)	Não muda (rendas para estrangeiros)
Bem-estar económico geral	Ambiguo (diminui para países pequenos)	Diminui	Ambiguo (diminui para países pequenos)	Diminui

contra os objectivos básicos de uma integração económica, com resultados graves para a afectação dos recursos.

À medida que a integração se vai tornando mais exigente, os países integrados procuram uma harmonização aduaneira, mas também uma harmonização das barreiras não tarifárias, evitando os resultados negativos que estas provocam na afectação de recursos. No entanto, a harmonização de políticas (comuns), que ultrapassa a política aduaneira, implica, necessariamente, a perda de outros instrumentos de política económica. É natural que, quanto mais elevada for a forma de integração em causa, maior seja esta perda de instrumentos.

Depois de eliminadas as barreiras aduaneiras ao comércio, os países poderão sentir necessidade de remover as barreiras fiscais, que impedem, ou distorcem, a livre circulação de mercadorias (impostos indirectos) e factores de produção (impostos directos). Se assim acontecer, estar-se-á perante a formação iminente de um *Mercado Comum*.

Como os impostos indirectos afectam fortemente as condições de concorrência, ao influenciar a competitividade das mercadorias e impedindo a sua livre circulação, será, por isso, necessário que os bens que concorrem no mercado integrado, para além de estarem livres de direitos aduaneiros, sejam afectados por uma carga fiscal indirecta semelhante, para que as condições em que concorrem sejam também semelhantes. Já se mencionou um dos instrumentos possíveis para nivelar os impostos entre os países membros da integração: o *princípio de destino*. Mas também já foi referido que esse instrumento não é a solução óptima. O *princípio de destino*, ao permitir a restituição ao exportador dos impostos que incidiram sobre o produto exportado até ao momento da sua saída das fronteiras nacionais, pode conduzir a problemas adicionais, relacionados com os custos de controlo fiscal nas fronteiras, e pode ainda possibilitar uma devolução, num valor superior àquele que incidiu efectivamente sobre o bem em causa, criando um subsídio à exportação. Essa prática pode afectar as condições de concorrência, pondo em causa os objectivos do Mercado Comum.

Uma segunda alternativa (considerada óptima no sentido de uma integração plena) é a harmonização fiscal (do tipo sistema de impostos, da base de incidência e de taxas) para garantir iguais condições de concorrência entre os produtos vendidos no mesmo mercado. Com a carga fiscal indirecta harmonizada entre todos os países integrados, será possível a aplicação do *princípio de origem*, segundo o qual os produtos são sujeitos aos impostos indirectos em vigor no país de origem, quer sejam consumidos internamente, quer sejam exportados. Assim, as mercadorias poderão, finalmente, circular de forma livre, representando um passo importante no

sentido de um Mercado Comum, embora tal implique também a perda de (mais) um importante instrumento da política económica. Deste modo, se a harmonização do tipo de imposto e da base de incidência é relativamente fácil de se conseguir, já a harmonização de taxas é bem mais complexa, pois os governos nacionais vêm com dificuldade a perda de instrumentos de política económica que lhes permitam fazer face a determinados problemas nacionais.

A harmonização dos impostos indirectos constitui apenas um dos passos da harmonização fiscal. Para que se torne completa, é necessário proceder, também, à harmonização dos impostos directos. De entre os impostos directos, a harmonização assume uma importância maior no caso daqueles que incidem sobre o factor capital (sobretudo os impostos sobre os lucros das sociedades, que afectam os fluxos de investimento), do que nos que incidem sobre o factor trabalho, dado que este último, influenciado por questões de natureza não económica, acaba por se revelar, na prática, menos móvel.

Ao caminhar-se para um nível de integração mais completo, além da política aduaneira e da política fiscal, outras políticas económicas será necessário harmonizar, para evitar distorções na concorrência e uma deficiente afectação de recursos e para não prejudicar os objectivos da integração.

Nesse percurso, em direcção a um nível mais elevado da integração, será importante para os países integrados chegarem a acordos no sentido de coordenar e harmonizar também políticas, tais como, as normas impostas sobre especificações técnicas e sanitárias, os direitos *anti-dumping*, ou mesmo adoptar políticas comuns. De entre essas políticas refere-se a política industrial comum (que evitaria que os países continuassem a perseguir objectivos industriais próprios, tomando medidas como o favorecimento de empresas nacionais contra estrangeiras instaladas no mercado interno, com os efeitos nefastos que isso tem à luz do mercado integrado); a política agrícola comum; a política de concorrência comum (que se traduz na imposição de regras de concorrência comuns, evitando o desenvolvimento de monopólios, ou outras situações que eliminem a concorrência, evitando a deficiente afectação de recursos - ou acções do Estado também susceptíveis de prejudicar as condições de concorrência, como os subsídios às exportações), ou ainda a política monetária e fiscal comum.

A acontecer, a referida adopção de políticas comuns exigirá a existência de autoridades supranacionais, capazes de levar a cabo essas políticas comuns. Mas, por outro lado, significa a

perda substancial de instrumentos de política económica (nomeadamente, política orçamental, cambial e monetária) pelos Estados independentes.

Ao chegar-se ao nível da *União Económica e Monetária*, uma forma extremamente exigente de integração, será necessário fazer a integração monetária. Se, por um lado, esta levanta precisamente a questão da perda de autoridade na regulamentação económica por parte dos governos nacionais, por outro, apresenta, também, vantagens económicas (e políticas) extremamente importantes para os países membros, que, no entanto, não serão objecto de análise no presente trabalho.

Importância da integração económica para os países em vias de desenvolvimento (PVD's)

Uma boa parte dos autores separa a teoria da integração para os países em vias de desenvolvimento (PDV's) da dos países desenvolvidos. Assim, as vantagens (económicas) de que os países poderão gozar ao integrar blocos regionais, por um lado e, por outro lado, as desvantagens que esse processo de integração lhes poderá causar, analisadas no capítulo anterior têm por base, de acordo com esses autores, os países desenvolvidos, particularmente os da Europa Ocidental, que representam, sem dúvida, o melhor e mais acabado exemplo de integração económica.

Essa leitura, feita numa primeira fase recorrendo à teoria ortodoxa (estática) das uniões aduaneiras, indica que os factores favoráveis para a criação de comércio ocorrerão quando o comércio externo existente antes da união é relativamente pequeno, quando comparado com a produção interna nas áreas dos futuros membros, e quando a maioria das trocas comerciais dos países em causa é realizada antes da integração ter lugar, essencialmente com futuros parceiros comerciais e existindo, por outro lado, um desenvolvido comércio externo com o resto do mundo. Ora, tais condições favoráveis não se encontram normalmente em muitos países PVD's, pois estes, por razões históricas, têm o seu comércio – exportação de matérias-primas e importações de bens finais ou intermediários – desenvolvidos essencialmente com países industrializados. À partida, segundo a teoria ortodoxa, haveria todas as condições para que uma eventual integração económica originasse desvio de comércio e fosse, por isso, prejudicial em termos de afectação de recursos existentes e de bem-estar.

Assim, o processo de integração económica nos PVD's deve ser analisado à luz, não apenas²⁸ da afectação de recursos existentes, recorrendo, em primeira instância, aos inevitáveis conceitos

²⁸ Ou não de todo.

de criação e desvio de comércio introduzidos por Viner (1950)²⁹, mas também à luz de outros objectivos de crescimento/desenvolvimento económico, por natureza, de longo prazo. Isto significa que os efeitos dinâmicos da integração têm para os PVD's uma importância acrescida.

Para Balassa³⁰, o desenvolvimento económico dos PVD's aparece como a questão mais importante. A integração económica é apresentada como uma via para atingir esse desenvolvimento económico nos PVD's. Assim, esses países são motivados pela ampliação do mercado – que permitirá o desenvolvimento paralelo de novas indústrias –, pela produção em grande escala – principalmente nos programas de industrialização, pois essa produção não poderia ser feita nos pequenos mercados nacionais – e pelo incremento do poder de negociação, que reduz a vulnerabilidade externa dos países integrados. Finalmente, refere que o crescente interesse por processos de integração nos países em vias de desenvolvimento pode ser também atribuída, em parte, a um desejo de imitar o exemplo europeu, com o deliberado propósito de contrariar os possíveis efeitos da diversificação do comércio do Mercado Comum Europeu.

A essas motivações, Torres³¹ acrescenta as oportunidades de investimento (interno e estrangeiro) que uma integração proporciona e a inevitável necessidade de mobilizar recursos disponíveis (ou potenciais) que, a prazo, a nova situação implica.

O papel do Estado é fundamental. Já naquela época, Balassa (1964)³² defendia que os PVD's necessitavam de mais intervenção estatal na vida económica do que os países mais desenvolvidos, uma vez que, nos primeiros, os incentivos produzidos no mercado não conduzem ao desenvolvimento:

“ Es idea comúnmente aceptada que un mayor grado de intervención gubernamental acaso sea necesario en los proyectos de integración latinoamericanos. Esto refleja el criterio de que, actualmente, los países subdesarrollados necesitan más intervención estatal en la vida económica que las economías más avanzadas, ya que en las primeras los incentivos producidos en el mercado, a menudo, no conducen al desarrollo. Sin embargo, el papel de la empresa privada es enfatizado en la mayor parte de las discusiones, sobre integración latinoamericana, por lo que la influencia del Estado en la vida económica parece ser que disminuirá a medida que el desarrollo aumente”. (Balassa: 1964)

²⁹ Cit por Balassa, Bella, (1964), *A teoria da integração económica*, Biblioteca “UTEHA” de Economia, pp 63-72.

³⁰ Balassa, (1964), *A teoria da integração económica*, Biblioteca “UTEHA” de Economia, p.6.

³¹ Torres, Adelino, (1995-96) *Economia do Desenvolvimento II*, Problemas teóricos do crescimento, 2ª ed. revista e aumentada, Universidade Técnica de Lisboa, p.2000.

³² Balassa, Bella (1964), *A teoria da integração económica*, Biblioteca “UTEHA” de Economia, p.11.

Essa visão de intervencionismo, embora moderada, foi em parte, defendida por Krugman (2002)³³ ao enfatizar que, mediante a intervenção nos mercados e a oferta de incentivos, os governos podem ajudar a criar sectores exportadores mais poderosos.

Se nos países europeus a integração económica vem evitar a discriminação causada pelas restrições ao comércio e aos factores e evitar o incremento das intervenções estatais, nos países em desenvolvimento as considerações sobre o desenvolvimento económico são de importância básica, assim como os esforços tendentes a proteger estas economias dos possíveis efeitos adversos da integração económica europeia.³⁴

Se é verdade que a integração permite o alargamento do mercado interno, quer em dimensão, quer em poder de compra, viabilizando o desenvolvimento de determinadas indústrias, produção em escala superior e, conseqüentemente, a libertação de recursos para potenciais investimentos, também é verdade que esse processo não será automático. Não será automático porque, nos PVD's, o nível de rendimento da grande maioria da população é extremamente reduzido, pelo que o seu poder de compra também o é. Assim sendo, é natural que os rendimentos sejam quase totalmente gastos na aquisição de bens de consumo primários, ou outros bens de primeira necessidade, e não em manufacturas. Na grande maioria dos PVD's, o sector primário é o principal sector, quer em termos de peso no PIB, quer em termos de produção para exportar, quer mesmo em mão-de-obra empregue. A agricultura da maioria desses países é rudimentar³⁵ e o alargamento do mercado não significa o aumento automático da oferta de produtos agrícolas, podendo acontecer o contrário: com o aumento da procura (mercado ampliado), os países serão obrigados a importar os bens de que são tradicionais exportadores, dada a ineficiência do sector. Outra questão importante a ter em conta relaciona-se com a capacidade de mobilização de recursos para produzir.³⁶

Para se ultrapassar este quadro é necessário desenvolver o sector industrial. Esse desenvolvimento engloba as indústrias existentes – que poderão agora beneficiar de economias de escala – e novas unidades industriais ainda não estabelecidas na região.

Mas o desenvolvimento do sector industrial não pode ser feito sem a integração. Sem ela, os países com mercados internos muito reduzidos continuam a não ter capacidade para produzir a

³³ Krugman, Paul, (2002), Comentário: *A corda fina do comércio* in *The New York Times*: 22:28 27/02.

³⁴ Balassa, Bella, (1964), *Teoria da Integração Económica*, Biblioteca "UTFHA" de Economia, p.6.

³⁵ ...ou de sobrevivência, isto é, produção não virada para o mercado.

³⁶ Este tem sido um ponto fulcral. Os países isoladamente têm menos recursos, menos poder de negociação e têm menos atractivos a oferecer ao investimento estrangeiro.

baixos custos. o que resulta inevitavelmente num aumento dos preços a pagar pelos consumidores e numa enorme incapacidade para competir no mercado mundial. Perante esta situação, os governos têm a tendência de proteger a sua indústria nacional da concorrência estrangeira (importações), tornando-as ineficientes. Com esse mesmo espírito proteccionista, cada um dos PVD's de uma mesma região tem a tendência de, antes da integração, desenvolver as mesmas unidades industriais – principalmente se tiverem estruturas e recursos semelhantes – e a competir entre si. Qualquer uma dessas indústrias, além de protegidas, não consegue produzir em larga escala e ser competitiva, pois os pequenos mercados internos não o permitem. Verifica-se então desperdício de recursos a nível regional.

Pelo contrário, se os países optam pela integração económica, já podem pensar num desenvolvimento industrial coordenado entre os países membros, pois o mercado alarga-se, permitindo, assim, aproveitar economias de escala – produzindo maiores quantidades para o mercado interno alargado e para exportação, a menores custos – poupança de divisas – através de alguma substituição de importações (à escala regional) e promoção das exportações –, bem como empregar os recursos disponíveis em sectores produtivos.

No entanto, sem pertencer especificamente aos autores da integração nos PVD's, Krugman (2002) recorda que a liberalização deve ser acompanhada também por medidas sociais. Dito de outra forma: a abertura da economia é uma boa ideia, desde que haja algum cuidado com questões sociais: criação efectiva de empregos e uma forte previdência social³⁷. A adopção de reformas liberais deve ser acompanhada de políticas de investimento em educação e em saúde. D(á)eu-se muito crédito à liberalização das economias³⁸ e quase nenhuma importância ao crédito suficiente para educação, infra-estrutura e outros serviços básicos³⁹.

Ora, para esse desenvolvimento ser eficiente, os países integrados deverão especializar-se nas indústrias nas quais têm vantagens comparativas, para que, à escala regional, seja possível substituir as importações por produções internas, adoptando uma estratégia regional de substituição de importações. Como consequência, ter-se-iam, na região, indústrias de grande dimensão, a produzir para toda a região integrada, aproveitando as economias de escala.

³⁷ Krugman, Paul, (2002), Comentário: *A corda fina do comércio*, *The New York Times* : 22:28 27/02.

³⁸ O conceito de integração económica poderá assentar em dois tipos: o primeiro é o conceito liberal, que realça as forças do mercado, reduzindo ao mínimo a intervenção do Estado, o segundo é o conceito intervencionista, que, não negando a economia de mercado, advoga uma maior intervenção do Estado, para corrigir situações de concorrência imperfeita (afastando monopólios e oligopólios), regulando a estabilidade macro-económica, fomentando uma adequada política de rendimento e preços e estabelecendo metas de crescimento (ver Raposo, Blocos Regionais de Integração Económica no Mundo, 1998). No caso dos PVD's admite-se a existência de concorrência imperfeita, ao estimular a protecção de monopólios (indústrias novas, a serem implantadas no bloco regional).

³⁹ Krugman, Paul, (2002) *As boas novas*, *The New York Times*: 22:17 28/11.

Ao seguir essa estratégia (especialização de indústrias de grande dimensão), os países estariam perante uma questão muito complexa: na maioria desses países, os recursos existentes são, não raras vezes, muito semelhantes, pelo que não seria a dotação de factores que iria criar vantagens competitivas; por outro lado, se a questão da localização pudesse ser resolvida com base numa negociação entre os Estados membros integrados, a preferência dos investidores, essencial nesse caso, pode, em última análise, anular a solução negociada.

A preferência dos investidores recairá sobre os países que oferecem melhores infra-estruturas, melhores redes de transporte. Isso leva a uma concentração das actividades nos países mais desenvolvidos da região integrada, fazendo com que aumente a produção, o emprego, a poupança de divisas e, conseqüentemente, o crescimento económico nesses países, enquanto que os países menos desenvolvidos tornar-se-iam mais pobres, agravando o fosso existente entre eles. Ficar-se-ia perante uma clara e inaceitável distribuição desigual dos benefícios da integração e da especialização, que os países membros da integração não poderão aceitar de braços cruzados.

Uma das medidas, apontada pelos autores da teoria da integração económica nos PVD's, para fazer face ao problema descrito anteriormente (distribuição desigual dos benefícios da integração e da especialização) é a tomada de medidas por parte dos países integrados para tornar atractivas as localizações escolhidas para a implementação das indústrias, mesmo que se tratem de zonas periféricas. Isso passa pela atribuição de compensações fiscais (transferências orçamentais dos países que mais beneficiam com a integração para os que ganham menos com o processo), subsídios, incentivos e isenções fiscais (para atrair indústrias para determinadas localizações, nomeadamente para os países menos desenvolvidos e regiões menos centrais), manutenção da protecção às indústrias (impostos aduaneiros e imposições de quotas às importações dos países terceiros). Outra medida para atrair investimentos para o território dos países menos desenvolvidos é permitir que esses mesmos países gozem de determinadas vantagens relativas à protecção industrial, isto é, continuem, por períodos de tempo determinados e considerados fundamentais, a impor direitos alfandegários sobre o comércio intra-regional de algumas mercadorias.

Uma das vantagens da integração, já referida, para os países emergentes é a garantia de uma estabilidade económica, sobretudo, em formas de integração mais completas. Essa estabilidade permitirá atrair o investimento estrangeiro para a zona integrada, nomeadamente o acesso a novas tecnologias e *savoir faire* e a criação de novos postos de trabalho (sem contar com as

externalidades a elas inerentes e o possível retorno de quadros.⁴⁰). Outra consequência da estabilidade é a independência relativa da região em relação aos mercados internacionais, porque a integração possibilita aos países melhorarem os seus termos de troca em relação ao resto do mundo, aumentando as exportações⁴¹, como resultado do alargamento do mercado e o aproveitamento das economias de escala e, mais ainda, permite uma maior influência nos preços dos seus produtos. Essa influência é muito importante para os PVD's, já que a maioria das suas receitas advém das exportações de matérias primas, colocando o seu desenvolvimento à mercê das flutuações dos preços mundiais⁴².

Porém, o investimento estrangeiro, ao transferir recursos do estrangeiro para a zona integrada criará consequências negativas no país de origem. Haverá perda de postos de trabalhos (se se tratar de uma transferência de indústrias antes existentes – principalmente a que utiliza capital humano intensivo), ou simplesmente não haverá criação de emprego. "...a competição de economias de industrialização tardia fere alguns trabalhadores em países avançados..."⁴³.

Resumidamente, pode dizer-se que a integração económica dos PVD's não pode ser vista unicamente à luz da teoria ortodoxa, isto é, como um passo no sentido do comércio livre generalizado, onde a questão principal é afectação de recursos existentes e o bem-estar, avaliados com base nos conceitos estáticos de criação e desvio do comércio. A integração não passará necessariamente pela liberação rápida e total das trocas comerciais. Ela será um processo negociado entre os países membros, quer no tocante às localizações das novas indústrias, quer à racionalização da actividade produtiva já existente. Admite-se até um proteccionismo das novas indústrias e do comércio intra-regional, mesmo que temporário.

Assim, a integração irá facilitar o desenvolvimento regional dos países membros, que passa pela industrialização, sem descuidar o desenvolvimento de infra-estruturas como estradas, pontes,

⁴⁰ A inversão da fuga de cérebros ..., bem como a chegada de muitos trabalhadores ... altamente qualificados, poderão criar bastantes iniciativas empresariais em áreas da alta tecnologia. Ver John Naisbitt (1996), em <http://www.janelanaweb.com/livros/naisbitt.html>.

⁴¹ Só para os países da região. O resto do mundo, organizado em regiões integradas, ou protegendo individualmente o seu mercado nacional, poderá colocar barreiras às mercadorias do bloco integrado: Paul Krugman : "... A corrente estável das acções proteccionistas dos EUA, contra tudo - desde o aço aos sutis chineses, ainda não se tornou uma torrente".

⁴² Exemplo de caso de sucesso na influência nos preços é o caso da OPEP. O petróleo deixou definitivamente de ser uma mercadoria - uma "commodity", na designação técnica dos mercados. Passou a ser um activo geo-estratégico, cujo objectivo central para as principais potências mundiais é "capturar e controlar". A caminhada histórica desta mudança de natureza levou trinta anos, desde que o cartel de uma boa parte dos exportadores do petróleo, então recém-organizado na OPEP, decretou o embargo do petróleo em Outubro de 1973. Foi o acto pioneiro do petróleo como activo geo-político. Contudo, só, recentemente, com a doutrina da Administração Bush, foi dado o passo decisivo. O conceito do "petróleo como poder" foi formulado há dois anos por Robert Ebel, um ex-oficial da CIA e responsável no Center for Strategic & International Studies (CSIS) norte-americano por uma Iniciativa Estratégica sobre Energia: «O petróleo alimenta o poder militar, os cofres nacionais e a política internacional. Já não é mais uma mercadoria para ser comprada e vendida nos limites do equilíbrio tradicional dos mercados de energia. Transformou-se num determinante do poder internacional».

⁴³ Krugman, Paul, (2002) Comentário: *A corda fina do comércio*, *The New York Times* : 22:28 27 02.

instituições educacionais e de pesquisa e o incremento de projectos sociais com um maior enfoque na educação e saúde.

Os teóricos da integração defendem a ideia de que as indústrias recém-criadas e administradas a nível da união deverão ser protegidas, de modo a evitarem-se duplicações e a permitir que tirem grandes vantagens das economias de escala, com vista ao desenvolvimento de um mercado mais amplo e mais competitivo.

Também referem que os principais obstáculos se prendem com factores relacionados com as trocas comerciais, que, na generalidade, são mais intensas com os países desenvolvidos do que com os países da região, com a procura de consenso sobre as localizações das novas indústrias, com a remoção de barreiras ao comércio, principalmente nos países cujas receitas alfandegárias tenham um grande peso nas suas receitas, e com a distribuição dos ganhos da integração.

3. Teorias sobre políticas industriais

3.1. Conceito de política económica e política industrial

Como se pode inferir das secções anteriores, é através do desenvolvimento da indústria que os países integrados, principalmente os países em vias de desenvolvimento, poderão retirar o máximo de benefícios económicos de um mercado mais alargado.

Saber com que indústrias um país deve concorrer para um mercado mais alargado e competitivo, remete o assunto para as políticas industriais e, sobretudo, para o papel do Estado na economia, assunto que tem levantado paixões pelo facto de trazer, no seu bojo, a opção ideológica de cada interlocutor sobre o papel do Estado.

Interessa, portanto, e à partida, perceber o seu lugar no seio da política económica em geral e a ambiguidade que rodeia o conceito.

3.1.1. Política económica e política industrial

Para perceber o lugar que a política industrial ocupa no domínio mais abrangente que é o da política económica, traçar considerações relativas ao papel do Estado na actividade económica, aceite por muitos teóricos como política económica, torna-se um exercício incontornável.

Até recentemente existiu um consenso moderado sobre o papel do Estado. A agenda do debate sobre o papel do Estado incluía: 1) uma melhoria da distribuição da renda, 2) a estabilização macro-económica, 3) a provisão de bens públicos (p.ex. infra-estrutura, educação e protecção ambiental) e 4) actividades anti-*trust* (relativamente mais controverso, já que a intervenção estatal na indústria - ou política industrial – não estava em conformidade com o quadro teórico convencional).

No entanto, como nota Chang (2003):

“ (...) we argue that the industrial policy not makes sense but can sometimes provide a better alternative both to the unregulated market and the other forms of state intervention (for example, central planning)” (Chang: 2003, p.105).⁴⁴

Incorporando os recentes desenvolvimentos da teoria económica: diversidade institucional e mudança tecnológica e, de acordo com Chang (2003:148), a política industrial pode ser ancorada na teoria económica como um mecanismo de coordenação. As políticas industriais podem ser muito eficientes num contexto onde interdependência e especificidade de recursos são importantes. Neste contexto, a coordenação do mercado teria um custo mais elevado do que o esperado pela coordenação da planificação central, enquanto que uma coordenação através de políticas industriais pode incorrer em pouco de ambos os custos.

Se o assunto for a mudança tecnológica, a política industrial também surge como a melhor via para a promover. A política industrial não põe de parte o motivo do lucro - que é o mais importante, se não a única força motriz do progresso técnico. Com a coordenação central, através da socialização do risco, a política industrial pode promover mudanças tecnológicas.

Se a essa corrente se juntar a classificação por funções das políticas económicas avançada por Musgrave (1980)⁴⁵, a função que o Estado desempenha numa economia e as correspondentes políticas podem ser agrupadas na Tabela 1:

⁴⁴ CHANG, H.J. (2003), in *Globalization, Economic, Development and the Role of the State*, Zed Books and TWN, Third World Network, p105.

⁴⁵ Musgrave, Richard " e Mugrave, Peggy B., (1980) *Finanças Públicas, Teoria e Prática*, Editora Campus, Editora da Universidade de São Paulo, pp. 7-17.

Tabela 1 - Função do Estado e algumas das suas políticas correspondentes

Função	Algumas políticas correspondentes	Principais argumentos	Exemplo de alguns instrumentos de actuação
Função de coordenação	Política industrial	Falhas de mercado	Coordenação dos investimentos (complementares ou competitivos)
Função da afectação de recursos	Política de concorrência Políticas estruturais: (industrial; investigação e desenvolvimento; formação; comercial; regional; agrícola) Fiscalidade Normas técnicas	Concorrência imperfeita e existência de externalidades ⁴⁰ , que provocam ineficiência na produção ou consumo; desenvolvimento endógeno	Políticas <i>anti-trust</i> , medidas de regulamentação económica para aperfeiçoar o sistema da concorrência. Apoio à investigação e formação. Fornecimento de bens públicos. Regulamentação de externalidades.
Função de redistribuição do rendimento	Política regional Política agrícola Política fiscal	A mão invisível, mesmo podendo ser eficiente, não conduz necessariamente a uma redistribuição justa ou equitativa do rendimento.	A redistribuição pode operar-se através de programas e através da forma como é feita a afectação dos encargos tributários pelos diferentes grupos e classes.
Função de estabilização macro-económica	Política monetária Política orçamental	Actividade económica afectada periodicamente por vagas de inflação (aumento de preços), ou de recessão (desemprego elevado)	Suavização das oscilações do ciclo da actividade económica e emprego utilizando as políticas correspondentes.

Fonte: elaboração própria, com base em Chang (1994), Musgrave R.P. (1980) e Marques, L. (2000)

Apesar desta distinção por funções ser, de certa forma, artificial e exemplificativa, porque na prática estas funções estão longe de ser inteiramente distintas, a verdade é que ela tem o mérito de permitir a arrumação das políticas e, embora possam existir outras políticas que caiam em cada um dos grupos do quadro acima, o quadro reflecte, para cada grupo, as principais políticas.

Com esse quadro pode-se inferir que: a) a especificidade da política industrial no conjunto da intervenção do Estado nem sempre é evidente e nem sempre é fácil perceber, de entre os actos do poder público, quais os que relevam efectivamente da condução de uma política industrial; b)

⁴⁰ De acordo com CHANG, H.J. (2003), in *Globalization, Economic, Development and the Role of the State*, Zed Books and TWN, Third World Network, pp.78-80: a teoria neoclássica aplica a justificação da existência de externalidade ao ambiente e à educação, mas não à política industrial selectiva, que pode também, segundo Chang, utilizar o mesmo argumento. Tal facto resulta da supressão da teoria neoclássica da linha intervencionista, que determinou a sua posição anti-políticas públicas aquando do casamento entre a teoria neo-clássica e a tradição austriaco-libertária. Assim, a teoria neo-clássica aceita a lógica das falhas de mercado, mas não além do politicamente aceitável. No entanto, aquela teoria não determina o limite correcto para a intervenção do Estado. Chang argumenta que, seguindo fielmente a lógica da externalidade, duvida-se que seja possível haver qualquer transacção de mercado e, utilizando esse mesmo argumento da teoria neoclássica, poderá justificar-se uma enorme intervenção estatal.

a política industrial apresenta contornos distintos consoante o país e o momento em que é aplicada e c) o conceito é susceptível de ser apreendido sob diferentes ângulos.

Definição de política industrial

Como se viu, a política industrial, tanto pode ter uma função de coordenação, como de afectação de recursos. Tudo depende do modo como os teóricos encaram o papel do Estado. Enquanto que, de acordo com Musgrave (1980), a política industrial é uma política económica de carácter estrutural, que visa orientar a afectação de recursos num sentido considerado desejável, já para Chang (2003) política industrial é :

“We propose to define industrial policy as a policy aimed any particular industries (and firms as their components) to achieve the outcomes that are perceived by the state to be efficient for the economy as a whole. This definition is close to what is usually called’s selective industrial policy” (Chang: 2003, p. 112)

Nesta definição, sendo direccionadas para *indústrias particulares*, as políticas industriais excluem implicitamente políticas que afectam a indústria em geral (ex. investimento educacional, desenvolvimento de infra-estrutura) e políticas dirigidas principalmente a categorias diferentes de indústria (por exemplo, política regional, política orientada para um grupo). Segundo, o seu princípio básico é a eficiência. Em terceiro lugar, enfatiza-se *a economia como um todo* para acentuar que, embora seja dirigida a indústrias específicas, a política industrial tem por objectivo, em última instância, prover a eficiência da economia como um todo e não só o das indústrias em particular.

Já Campanário (2004:14)⁴⁷ define política industrial como a criação, a coordenação e o controlo estratégico de instrumentos destinados a ampliar a capacidade produtiva e comercial da indústria, a fim de garantir condições concorrenciais sustentáveis nos mercados interno e externo. Tal como definida, a política industrial está intrinsecamente ligada aos instrumentos macro-económicos – isto é, tem como objecto de intervenção actividades económicas específicas, ou sectoriais, como, por exemplo, a indústria têxtil – e em temas que directamente afectam a sua competitividade e função social (geração de emprego, qualidade de produtos e processos, incentivos fiscais e financeiros, suprimento energético e de transporte, infra-estrutura tecnológica e ambiente).

⁴⁷ Campanario, Milton de Abreu, (2004) em Fundamentos de uma nova politica industrial, p.14, in Fleury, and all . Politica Industrial I, Publifolha.

Torna-se, no entanto, necessário enfatizar que esses instrumentos são concebidos num contexto macro-económico mais geral, no qual se definem políticas que lidam com o comportamento agregado da economia, em factores como a inflação, taxa de câmbio e juros, carga tributária e investimentos, que determinam o padrão de desenvolvimento do país. Tais questões são tratadas directamente por meio das políticas monetárias, fiscal e cambial, com as quais não se deve confundir a política industrial, embora esta delas dependa. A política industrial, a rigor, procura promover o desenvolvimento de sectores económicos específicos no tocante a geração de divisas, difusão de tecnologias modernas e expansão dos níveis de emprego, corrigindo desajustes de mercado (defesa da concorrência e do consumidor), aumentando a competitividade empresarial e sistémica e impulsionando o uso mais eficaz dos recursos naturais.

3.2. Argumentos teóricos para adopção de uma política industrial

Nem sempre foi fácil definir e aceitar as políticas industriais. Esta questão tem ocupado economistas nos últimos 2-3 séculos. Durante esse período houve várias opiniões dominantes sobre o assunto.

Nos anos pós-guerra, o mundo inteiro testemunhou a rejeição da doutrina *laissez faire*. No decorrer dos anos sessenta, anunciou-se uma nova época: um capitalismo moderno, organizado, cuja teoria logo foi destruída nos anos setenta pela teoria liberal.

A literatura económica agrupa os teóricos das políticas industriais em dois grupos: os que são a favor de uma intervenção do Estado na economia, dadas as falhas de mercado, e os que são a favor do mercado, que deve, por si só, definir as regras económicas, já que consideram que o Estado não é nenhum ser imparcial, onipotente, guardião social e só deve intervir se houver falhas de mercado.

A seguir, passar-se-ão em revista os fundamentos para as duas principais correntes teóricas.

3.2.1. Corrente liberal: os fundamentos para o livre mercado

De acordo com Chang, os defensores do livre mercado partem do princípio que o Estado não é nenhum ser imparcial, guardião social, muito pelo contrário é considerado como um predador, ou como um veículo para grupos poderosos fazerem valer politicamente os seus interesses:

“The upsurge of Neo-Liberalism during the last two decades or so has fundamentally changed the terms of debate on the role of the state. The state is no more assumed to be an impartial, omnipotent social guardian and is now analysed either as a “predator” or as a vehicle for politically powerful groups (including the politicians and the bureaucrats themselves) to advance their sectional interests. No other motives than maximisation of material self interests are accorded to any agent even in the “public” domains of life, denouncing the role of politics as a legitimate way to correct the market outcomes according to the “collective will”. (Chang, 1997,p.2)

Continuando na mesma senda, Chang afirma que o pensamento neoclássico tradicional assume que o livre mercado produz sempre resultados óptimos e que a intervenção pública seria explicada pela necessidade de melhorar os resultados dos mercados:

“The Neo-Liberal discourse on the state is basically about whether “free markets” produce socially optimal results, which it thinks is most of the time the case, and whether therefore state intervention may be able to improve the free-market outcomes, which it thinks is rarely the case” (Chang, 1997, p.9)

Dito por outras palavras: o Estado comporta-se como um ditador benevolente que, dotado de informação completa e perfeita sobre o funcionamento da economia (preferências dos consumidores, tecnologias e estrutura económica), desenvolve um conjunto de políticas que visa maximizar o bem-estar social.

O ponto de partida para a acção pública passa pela superação das falhas de mercado. O problema é que o Estado também exhibe falhas relacionadas com a não verificação de algumas das hipóteses que estão subjacentes à definição acima referida, a saber:

a) O problema da captura do regulador

Ainda que as agências públicas ajam de boa fé (isto é, sejam os tais ditadores benevolente que procuram maximizar o bem-estar), a existência de informação assimétrica (isto é, a entidade regulada dispõe de informação privada, que não é partilhada completamente com o regulador) conduz a que, muitas vezes, a agência pública seja capturada.

Conhecidos os objectivos de política pública e os critérios de decisão da agência pública, as entidades reguladas tendem a alimentar os decisores públicos com informação que os levem a pensar que estão a ser cumpridos os objectivos fixados.

É o tradicional problema da relação entre o principal e o agente: desenvolver acções que incentivem a entidade regulada, que actua de forma descentralizada, a tomar decisões que sejam compatíveis com os objectivos prosseguidos pela entidade reguladora.

b) A teoria dos grupos de interesse

Um dos pressupostos implícitos na concepção do Estado enquanto ditador benevolente é a ideia de que a sociedade é uma entidade homogénea, o que não corresponde à realidade. Existem diferentes grupos de interesses, alguns deles organizados no contexto do associativismo voluntário.

A questão da captura das agências públicas tem uma outra *nuance* interessante: a chamada teoria dos grupos de interesse.

Esta abordagem defende que, por vezes, os lobis pretendem ser regulados para, posteriormente, capturarem o regulador e desenvolverem acções que protejam os concorrentes.

O problema não será tanto o Estado reconhecer a diversidade, mas antes desenvolver acções que sejam enviesadas pela acção dos grupos de interesse com maior peso.

c) O problema do “rent-seeking”

Alguns economistas argumentam que os agentes económicos incorrem em custos ao desenvolverem acções visando uma qualquer forma de protecção, com o intuito de beneficiarem de uma renda. No entanto, em muitos casos, os custos suportados anulam, total ou parcialmente, os benefícios decorrentes da renda.⁴⁸

d) A burocracia

Da mesma forma que a sociedade é heterogénea, também o Estado revela a existência de diferentes “grupos de interesse” (a burocracia) que, muito frequentemente, têm interesses e objectivos distintos dos veiculados pelos decisores de política pública.

Na verdade, não há razão nenhuma para pensar que o mesmo indivíduo seja egoísta na qualidade de cidadão e altruísta enquanto exerce a função de funcionário público.

⁴⁸ Veja-se o exemplo do monopólio: os economistas tendem a pensar que existe uma perda para a sociedade, decorrente do lucro de monopólio. Outros argumentam que, para assegurar o lucro, o monopolista tem de desenvolver actividades (p.e., convencer o governo a publicar uma lei que condicione a entrada de empresas) de *lobbying* e uma parcela, ou mesmo a totalidade do seu lucro, pode ser gasto nessas acções. Repare-se que se trata de uma perda para o monopolista e para a sociedade, já que se trata de actividades improdutivas e os recursos poderiam ser utilizados em actividades úteis à sociedade.

A questão básica suscitada pelos interesses da burocracia é a seguinte: como a importância e os salários dos burocratas estão directamente correlacionados com o orçamento das agências a que estão associados, um burocrata tende antes a desenvolver acções que lhe permitam maximizar o “seu” orçamento e não propriamente a execução de políticas que permitam maximizar o bem-estar social.

Naturalmente que existem restrições de natureza orçamental, que tendem a limitar este tipo de comportamento. Mesmo assim, os burocratas desenvolvem a sua função num contexto que lhes permite influenciar a formulação das políticas públicas, em detrimento do interesse público, e em seu próprio benefício:

- Existe informação assimétrica entre decisores políticos e burocracia: os burocratas dispõem de informação muito mais detalhada e de mais perícia sobre o funcionamento dos seus serviços do que os decisores políticos;
- As agências desenvolvem a sua acção num contexto de monopólio;
- Os decisores políticos, o mais que podem fazer é definir regras, muito gerais, que estabeleçam que as despesas não devem exceder os benefícios;
- Neste contexto, acontece frequentemente que os burocratas, actuando como agentes egoístas e racionais, tendem a proceder à provisão de bens e serviços públicos numa quantidade excessiva, no sentido de que supera aquela que corresponderia ao óptimo social.

Dito por outras palavras, os defensores da corrente liberal depositam plena confiança nos mecanismos de mercado, como a maneira mais eficiente de afectar recursos escassos.

Nesta perspectiva toda a política industrial deve ser excluída, ou limitar-se a um conjunto de medidas gerais, visando facilitar o processo automático e espontâneo de ajustamento industrial, a libertação das potencialidades da economia descentralizada, o fomento do dinamismo do empresário, a criação de um ambiente que permita explorar da melhor forma as forças da concorrência e permita às empresas ganharem vantagens competitivas. Consequentemente, não deve haver intervenções directas e sistemáticas do Estado nos “assuntos” industriais. As acções públicas devem confinar-se a medidas gerais e horizontais, que fomentem a criação de infra-estruturas adequadas, que melhorem a qualidade dos recursos humanos e que promovam a diminuição das imperfeições que afectam as estruturas de mercado, tais como a supressão de encargos fiscais discriminatórios, de mercados públicos fechados, de condições de financiamento desiguais e a melhoria da informação e protecção do consumidor.

Esta corrente assenta num modelo de Estado que se pode designar por Estado Regulador, i.é, o Estado que recusa substituir-se aos agentes económicos e sociais.

3.2.2. Corrente liberal: os fundamentos para as políticas públicas

A defesa das teorias defensoras da actuação do Estado nas políticas públicas e, portanto, da capacidade de adopção de alguma forma política de industrialização, é explicada pelas falhas de mercado⁴⁹ - devido à existência de *bens públicos*, *mercados não competitivos*, *externalidades*, *minimização dos custos de transação*, *problemas de coordenação*, *existência de indústrias em declínio* e *a necessidade de estimular o desenvolvimento endógeno* e *a existência de indústrias nascentes*, considerados, estes dois últimos, também como correcção dos *desequilíbrios macro-económicos*.

a) *Bens públicos* - Partindo do princípio que os bens privados são definidos como aqueles em que o seu consumo é determinado por uma relação económica, um pagamento e seu respectivo consumo, então, o preço passa a ser um factor de exclusão no capitalismo e os bens privados seriam considerados rivais no consumo entre si. Já os bens públicos, seus opostos directos, seriam aqueles em que não existe exclusão, nem rivalidade no consumo (o consumo deste bem por um agente não implicaria o não consumo por parte de outro agente). A existência de bens públicos na sociedade implica que as firmas não terão necessariamente interesse em assumir custos para a sua produção, cabendo, portanto, ao governo aceitar o papel de provedor destes bens e serviços, determinando, assim, uma intervenção governamental. Se assim não fosse, isto é, se se descentralizasse a responsabilidade de manutenção desses bens públicos e se se deixasse ao livre arbítrio dos cidadãos, uma boa parte da população não contribuiria, na expectativa de que outros o fizessem. Esta postura egoísta é habitualmente designada por comportamento de *free-rider*. Então, se esse processo de decisão descentralizado conduz a uma solução sub-ótima, isto é, o investimento na provisão do bem público é menor do que o desejável, do ponto de vista da sociedade, então justifica-se a intervenção do Estado.

⁴⁹ Embora, essa situação seja contestada pela corrente "institucionalista", cujo bom exemplo é CHANG, H.J. (2003): "Thus, the apparently simple exercise of defining what is a "free" market (and what constitutes "state intervention") is not so obvious anymore - and this is, to repeat, even *before* we can discuss whether some markets are "failing" and therefore state intervention may make them "more efficient". From the institutionalist perspective, we may even say that defining a free market is at the deepest level a pointless exercise, because no market is in the end "free", as all markets have some state regulations on who can participate in which markets and in what terms. It is only because some regulations (and the rights and the obligations that they are creating) can be so totally accepted (by those who are making the observation as well as by the participants in the market) that some markets appear to have no "intervention" and therefore be "free".", in *Globalization, Economic Development and the Role of the State*, Zed Books and TWN, Third World Network, pp.83-84.

“... Entretanto, a intervenção do sector público torna-se necessária quando o consumo é “não rival” e/ou quando não se pode aplicar o princípio de exclusão.” (Musgrave, p.42, 1980)⁵⁰

b) *Mercados não competitivos* - Definidos, de acordo com a literatura, como mercados determinados pela existência de altas escalas de produção e pelo comportamento combinado entre os produtores num dado nicho, além do avanço tecnológico que tenderia a implicar concentração de mercado. Estes factores tenderiam a determinar mercados imperfeitos onde o poder do monopólio, ou oligopólio, geraria distorções no sistema económico. De acordo com Chang (1994), a intervenção do Estado far-se-ia através de uma legislação *anti-trust* e da regulação de preços, a fim de quebrar o poder dos monopólios, ferramentas mais comuns com as quais os governos poderiam alcançar o equilíbrio do sistema económico. Além disso, a propriedade pública de empresas competindo no mercado significaria uma forma mais intensa de ajustamento de mercados não competitivos.⁵¹

Thus, in a non-competitive market, some consumer surplus will be transferred to firms in the form of ‘monopoly profit’, and such a transfer will impose a ‘deadweight losses to society’ (Chang, 1994, p. 9).⁵²

c) *Externalidades* - Em relação às externalidades argumenta-se que seria necessária a intervenção dos governos, pois a geração de externalidades positivas teria um impacto no bem-estar de toda a sociedade, enquanto que o controlo e regulação de actividades que gerassem externalidades negativas seriam expedientes adequados para a minimização dos efeitos destas acções individuais (negativas) sobre o grupo social. Desta forma, os governos gerariam impactos positivos sobre todo o conjunto da sociedade ofertando bens públicos, ou estimulando sectores de ressonância, da mesma forma que aumentariam o bem-estar social regulando, ou taxando, actividades que produzam impactos negativos⁵³.

“Além do mais, o sistema de mercado não é capaz de resolver todos os problemas económicos. Por um lado, ele pode não funcionar adequadamente na presença de “externalidades”, isto é, situações onde os benefícios do consumo não podem ser associados a um consumidor em particular, e também pelo facto de que determinadas actividades económicas implicam custos para as sociedades que não podem ser cobrados do produtor, ou do consumidor que os causou.” (Musgrave, p.42, 1980)

State provision of goods with positive externalities at subsidized prices (for example education, health, social infrastructure), subsidization of those who create positive externalities (for example,

⁵⁰ Musgrave, Richard A. e Musgrave, Peggy B., *Finanças Públicas, Teoria e Prática*, p.42, Editora Campus, Editora da Universidade de São Paulo, 1980.

⁵¹ Exemplo de mercados não competitivos: monopólios, práticas desleais de concorrência, entre outros.

⁵² Chang, H.J.(1994), *The political Economy of Industrial Policy*, Macmillan Press Ltd, p.9.

⁵³ Exemplo de externalidades: poluição ambiental, congestionamento urbano, concentração geográfica de actividades, entre outras.

subsidies to R & D), and taxation of those who create negative externalities (for example pollution tax), are examples of state intervention on externality grounds (Chang, 1994, p. 11)⁵⁴.

d) *Minimização dos custos de transacção* - Os agentes económicos deparam-se com custos de transacção de natureza diversa, dada a existência de informações incompletas e imperfeitas:

- definição ou redefinição de direitos de propriedade;
- custos de formalização de contratos;
- burocracia;
- instabilidade macro-económica.

Então o Estado pode desenvolver uma série de acções que visem minimizar este tipo de custos de transacção, tais como:

- definição de um sistema de atribuição de direitos de propriedade. Estabelecimento de um sistema de justiça eficiente e eficaz que torne possível a concretização (“*enforcement*”) de um sistema de direitos de propriedade;
- desburocratização;
- estabilidade macro-económica;
- definição de objectivos claros de política pública e procurar gerar “*focal points*” para depois suscitar sintonias e consensos em torno deles; e
- agilizar a concertação estratégica.

e) *O problema da coordenação* - Se se encarar as políticas micro-económicas como mecanismos voluntaristas de coordenação entre saberes, tecnologias e actividades, a coordenação *ex-ante* do Estado pode ser potenciadora de externalidades positivas, sobretudo em economias que se encontram numa fase de convergência real e num processo de reestruturação industrial acelerado.

Em sectores em que existam fortes economias de escala e os investimentos sejam não recuperáveis (“*sunk costs*”), a coordenação dos investimentos por parte do Estado pode evitar sub-investimentos (não havendo satisfação das procura potenciais), ou sobre-investimento (evitando que haja degradação de recursos num contexto de escassez de recursos).

“As we have repeatedly mentioned, the EAM⁵⁵ acknowledged some important justifications for industrial policy, unlike the previous orthodox publications on the subject (see pp. 90-3, and pp. 293-4). First of all, the need to coordinate complementary investments, in the presence of significant scale

⁵⁴ Chang, H.J.(1994), *The political Economy of Industrial Policy*, Macmillan Press Ltd, p.11.

⁵⁵ The East Asian Miracle Report.

economies and capital market imperfections, was acknowledged - this is the well-known “Big Push” argument. Secondly, the role that the state can play as the organiser of domestic firms into implicit cartels in their negotiations with foreign firms or governments was recognised.” (Chang, 1999, p.6)

A coordenação, segundo Chang, não deve ser só para os investimentos complementares, mas também para os investimentos competitivos, sendo conhecida, neste último caso, como “administração da competitividade”. A lógica que norteia esta teoria parte do princípio de que a competitividade oligopolista que caracteriza muitas indústrias modernas, com economias de escala significativas, conduzem, frequentemente, a um excesso de capacidade, a menos que haja uma coordenação dos investimentos das empresas. O excesso de capacidades conduz, geralmente, a guerras que danificam os lucros das empresas levando ao esmagamento de alguns dos seus recursos e, em última instância, à falência das mesmas. Embora a destruição criativa possa ser advogada por muitos teóricos, de entre eles Williamson (1995)⁵⁶, o facto é que esses recursos destruídos, ou afectados para usos alternativos, podem criar menos valor do que os iniciais, incorrendo, assim, num custo social que poderá ser reduzido se *ex-ante* o Estado tiver uma intervenção de coordenação dos investimentos (complementares e/ou competitivos).

“This means that the specific assets involved in this process have to be scrapped or reallocated to alternative uses that can create much less value out of the assets concerned, thus incurring a social cost. If the emergence of excess capacity can be prevented through the *ex ante* coordination of competing investments, such social cost may be reduced (for more detailed arguments, see Chang, 1994, ch. 3; also see Felser, 1987, and Amsden & Singh, 1994).” (Chang, 1999, pp 7,8).

f) *Indústrias em declínio* - As indústrias em declínio (casos em que a procura de longo prazo é decrescente) são confrontadas com uma situação de mercado que tem que conduzir à saída de empresas. Podem distinguir-se duas situações:

- Os custos fixos são recuperáveis e, portanto, a saída de empresas não é problemática;
- Os custos fixos não são recuperáveis, principalmente no caso da existência de activos específicos.

Quando acontece os custos não serem recuperáveis, dada a especificidade dos activos e a contracção da procura, pode desenvolver-se uma guerra de desgaste entre as empresas (“*war of attrition*”), fazendo com que cada firma adie o máximo o momento da saída. Essa guerra é, geralmente, feita com redução de preços, muitas vezes abaixo dos custos – a chamada guerra dos preços – gerando perdas de excedente social. Neste caso, pode haver lugar a uma intervenção do Estado, cuja actuação pode ser resumida da seguinte forma:

⁵⁶ Cit por Chang, H-J, (1999) *Industrial Policy and East Asia - The Miracle, the Crisis, and the Future*, p 7.-8.

- As firmas que permanecerem no mercado compensam as que saírem através de um sistema de “*side-payments*”. Se as firmas não tomarem nenhuma iniciativa, o Estado pode exercer uma actividade de coordenação e controlo deste processo;
- Como os “*side-payments*” podem levar tempo a negociar, o Estado pode atribuir subsídios às primeiras empresas a saírem do mercado;
- Em vez da saída de algumas firmas, pode proceder-se à definição de uma norma que restringe a capacidade produtiva de todas as empresas. Este processo pode ter uma vantagem: eliminar as gerações de capital mais obsoletas. Este tipo de iniciativa pública tem um problema: se é fácil constatar se uma empresa encerrou (ou não), é bastante mais difícil verificar se reduziu a capacidade. O Estado tem de desenvolver uma acção de coordenação e de controlo deste processo.

g) O papel do Estado no estímulo ao desenvolvimento endógeno - Ao contrário das abordagens convencionais que consideravam o progresso técnico como sendo aleatório e exógeno aos processos económicos, os teóricos do desenvolvimento endógeno consideravam a tecnologia e o conhecimento como sendo factores produtivos que, tal como o capital e o trabalho, eram conscientemente decididos e planeados pelas empresas de forma a aumentar a eficiência produtiva. De facto, o investimento em I&D tende a estimular e a reforçar um “círculo virtuoso” de causalidade cumulativa com a aceleração da taxa de investimento, que pode contrabalançar os efeitos negativos decorrentes de rendimentos decrescentes e sustentar o crescimento económico, para além do estado estacionário.

Por isso mesmo, e ao contrário dos modelos de crescimento convencionais, os teóricos do crescimento endógeno consideram que a promoção de políticas de educação e formação, o desenvolvimento de investimentos públicos no reforço e consolidação das infra-estruturas tecnológicas e de formação, a interacção universidade-indústria podem tornar possível processos de crescimento sustentados e a convergência real das economias, não estritamente dependentes de uma evolução errática e não controlável do progresso técnico. Resumidamente: advogam uma actuação do Estado.

h) A defesa do proteccionismo estatal no caso das indústrias nascentes - As modificações no sistema económico geradas por avanço tecnológico podem ser lidas com base em duas correntes teóricas: a primeira, relacionada com o argumento evolutivo, segundo o qual os sistemas económicos (incluindo as economias e espaços regionais) comportam-se de maneira próxima à evolução biológica, não havendo, por isso, necessidade de qualquer forma de manipulação

exógena que implique impactos neste processo de evolução. Este argumento aproxima-se da ideia das vantagens comparativas e da teoria segundo a qual os mercados são os melhores alocadores de recursos, dadas as falhas dos governos. Contrariamente a este argumento, a teoria da evolução económica, explicada pela coordenação exógena, refere que, diferentemente da biologia, o sistema económico pode optar por caminhos, mudar intencionalmente e criar os seus próprios mecanismos de selecção, quando coordenados exógenamente (Chang, 2003, pp. 128-129)⁵⁷. Assim, haveria duas visões a respeito da evolução tecnológica dentro da economia: a ortodoxa, que parte do princípio que os sistemas produtivos nacionais são como um processo de evolução natural, e a intervencionista, que entenderia a evolução tecnológica como um mecanismo que poderia ser gerido exogenamente.

A corrente intervencionista estabelece os seus argumentos fazendo uma ligação do ciclo industrial, definido pelo conhecimento tecnológico, com as três fases do ciclo industrial. Mercados nascentes, mercados maduros e mercados senis.

De acordo com Chang (2003, p.133)⁵⁸, na fase *de mercados nascentes*, onde o processo de experimentação é necessário para se gerar conhecimento aplicado à produção, as acções de política industrial sobre nichos determinados e a criação de arranjos institucionais que favoreçam a disseminação do conhecimento são necessárias e são da responsabilidade do sector público, como indutor da evolução e coordenador do avanço tecnológico. As políticas públicas procuram explorar diferentes vantagens. Em primeiro lugar, sendo indústrias muito concentradas e que, potencialmente, podem beneficiar de lucros elevados, a acção do Estado, estimulando o aumento das quotas de mercado - e assumindo que não existem retaliações, ou que, existindo, não são eficientes - pode induzir uma transferência de rendimentos de países terceiros em benefício da economia nacional. Em segundo lugar, sendo indústrias que exibem fortes economias de dimensão, existe claramente vantagem em apostar na antecipação relativamente aos outros concorrentes (em inglês, esta estratégia designa-se por *first-mover advantage*) e, por isso mesmo, a acção do Estado pode ser decisiva para criar condições que tornem possível o arranque de uma determinada indústria. Em terceiro lugar, tratando-se de indústrias de base tecnológica e, portanto, geradoras de externalidades positivas (sinergias ao nível tecnológico, efeitos demonstradores ao nível da organização e gestão, etc.), sobre as

⁵⁷ Chang, H.J. (2003), in *Globalization, Economic, Development and the Role of the State*, Zed Books and TWN, Third World Network, pp.128-129.

⁵⁸ Chang, H.J. (2003), in *Globalization, Economic, Development and the Role of the State*, Zed Books and TWN, Third World Network, pp.133.

indústrias e/ou empresas mais tradicionais o apoio do Estado pode ser importante enquanto instrumento essencial para a reestruturação do sistema económico.

“...Thirdly, the importance of learning externalities was emphasised. However, in the same breath, the EAM dismissed another important theoretical justification for industrial policy, namely, infant industry promotion, on the ground that its success is not guaranteed.” (Chang, 1999, p.6)⁵⁹.

“In the infant stage of an industry, where experimentation is necessary to generate new knowledge, industrial policy should encourage it. More aggressive experimentation and learning can be encouraged by proving firms with a more stable environment (through, say, patent systems, subsidies, tariffs or other types of entry barrier). (Chang, 2003, p.133)⁶⁰.

“A discussão do argumento da indústria nascente no capítulo 10 observou que existe uma falha potencial de mercado surgindo das dificuldades de apropriação dos conhecimentos. Se as empresas em uma indústria geram conhecimento que outras empresas também podem utilizar sem que se pague pelo seu uso, a indústria está de fato gerando uma produção extra - o benefício social marginal do conhecimento - que não é refletida nos incentivos das empresas. Onde tais externalidades (benefícios que podem ser repassados para partes externas às empresas) são importantes, existe um grande motivo para subsidiar a indústria.” (Krugman, 2001, p.288).⁶¹.

Com essa actuação, podem direccionar-se investimentos e prevenir sub e/ou super-investimento, mantendo a dinâmica do sistema.

Na fase do *amadurecimento dos mercados* – quando o conhecimento tecnológico de um nicho específico de mercado passa a estar devidamente divulgado e os arranjos institucionais criados para favorecer um maior impacto das externalidades positivas das novas tecnologias já estão estabelecidos – a experimentação de novos processos passa a ser menos urgente, dada a tecnologia estabilizada e o ambiente social já ajustado para estas aplicações de conhecimento. Neste momento, a política industrial perde o seu sentido de direccionador e fomentador de tecnologias, restando ao sector público o papel de garantir a competitividade sistémica.

Por fim, na fase *de senilidade dos mercados*, cabe à política industrial adoptada pelo governo intensificar a dinâmica e afectação de recursos não mais no mercado agora senil, mas criando estímulos exógenos para que as empresas deste mercado, com recursos produtivos e humanos

⁵⁹ Chang, H.J. (1999) *Industrial Policy and East Asia- The Miracle, the Crisis, and the Future*, p.6.

⁶⁰ Chang, H.J. (2003), in *Globalization, Economic Development and the Role of the State*, Zed Books and IWN, Third World Network, p.133.

⁶¹ Krugman, Paul, Obstfeld, M., (2001) *Economia Internacional, Teoria e Política*; MakRon Books, 5ª edição, p.288.

altamente qualificados, possam migrar para outras áreas, para novos nichos nascentes demandantes de tecnologias diferenciadas.

Na mesma linha de raciocínio, Michael Porter (1990:700-749)⁶² identifica um conjunto de directrizes básicas para a actuação do governo: 1- influenciar os factores (tais como a criação de factores: educação e treinamento; ciência e tecnologia; infra-estruturas; subsídio directo; políticas de factores e moeda); 2- influenciar as condições da procura (compras governamentais, regulamentação de serviços e processos, estrutura da indústria compradora, estímulo à procura precoce ou sofisticada, informação aos compradores e padrões técnicos); 3- influenciar as indústrias correlatas e de apoio (políticas com os *media*, formação de grupos, política regional) e 4- influência sobre estratégia, estrutura e rivalidade entre empresas (internacionalização, estabelecimento de metas, rivalidade interna, regulamentação da competição, protecção e rivalidade interna, cooperação entre empresas).

Outra corrente de pensamento económico acredita que as políticas industriais, não só deveriam ser implementadas, como também precisariam ser combinadas com políticas mais gerais (macro económica, regional, tecnológica, etc.). Essa abordagem sustenta que a política industrial deveria agir sobre a actividade económica, estimulando a introdução de inovações tecnológicas, pois as vantagens competitivas são extremamente voláteis no tempo. Os instrumentos teriam que privilegiar a busca de “eficiência dinâmica”, guiada pelo sector público, em detrimento da “eficiência de afectação”, promovida somente pelos mercados. Tal opção de maior intervenção pública em áreas críticas como a da inovação tecnológica traria benefícios directos, tanto para o sector industrial, como para os demais sectores da economia, por meio dos “efeitos multiplicadores”- traduzidos pela elevação induzida dos níveis de renda, emprego, ganhos de comércio e outros. Portanto, os instrumentos públicos devem, sempre que possível, promover a introdução de inovações tecnológicas e o aprimoramento das capacitações locais⁶³.

3.2.3. Outros argumentos da política industrial

Além dessas duas correntes e respectivos fundamentos, existe ainda uma terceira corrente, que advoga a favor da política industrial, mas que não se expressa em termos de falhas de mercado e daí ser rejeitada pelos economistas neoclássicos. Essa corrente utiliza argumentos, que, de

⁶² Porter, Michael E., (1990) *A Vantagem Competitiva das Nações*, 11ª ed, Campus, pp. 700-749.

⁶³ De acordo com Schumpeter, essa acção seria “destruição criadora”, expressão para definir a dinâmica de substituição de produtos, processos e formas de gestão do sistema económico, em resultado da inovação tecnológica.

acordo com Gazon ⁶⁴(1995:25-39), podem ser divididos em política industrial defensiva, política industrial ofensiva e política industrial estratégica.

A *política industrial defensiva* avança com argumentos da defesa do emprego, com a necessidade de reacção aos baixos salários praticados no estrangeiro e com a necessidade de reacção à política industrial de outros países.

O emprego fica ameaçado sempre que uma empresa perde competitividade. Isso acontece em resultado da prática de preços relativamente elevados dos factores de produção, quando comparados com os praticados no estrangeiro. Nesse caso, e quando não houver outras oportunidades para utilização desses factores ⁶⁵, o Estado deve adoptar uma política industrial defensiva favorável ao emprego. Porém, a análise económica neoclássica considera que, sempre que uma indústria perde as suas vantagens comparativas, ela deve cessar a sua produção, uma vez que os recursos assim libertados serão mais eficientes noutras actividades. Todavia, os defensores do ponto de vista em causa, apesar de concordarem plenamente com os neoclássicos no sentido de que é preciso orientar a indústria para os sectores em que pode beneficiar de vantagens comparativas e, portanto, libertar-se dos sectores em perda de competitividade, consideram que, desde que se integre na análise “o custo do tempo necessário” a esta mutação, “a política industrial destinada a prolongar as actividades em declínio por tempo limitado pode justificar-se em termos de eficiência nacional medida pelo valor acrescentado salvaguardado, sobretudo se o montante da subvenção for marginal relativamente ao valor acrescentado do resto da economia”(Gazon,1995:33) ⁶⁶.

O argumento dos baixos salários praticados no estrangeiro para a adopção de políticas industriais surge, de acordo com os defensores desta corrente, quando a diferença entre salários nacionais e estrangeiros não pode ser compensada por uma diferença de produtividade que assegure a competitividade. Assim, a política terá como objectivo evitar a deslocalização das empresas e a morte de outras no mercado nacional.

⁶⁴ Cit Marques, Isabel, (2000), *Política Industrial no Contexto Europeu, Fundamentos, Alcance e Limites*, Centro de informação Europeia Jacques Delors, pp 56-65.

⁶⁵ Note-se que a mobilidade do factor trabalho é muito mais lenta que a do factor capital.

⁶⁶ Cit Marques, Isabel, *Política Industrial no Contexto Europeu, Fundamentos, Alcance e Limites*, p58, Centro de Informação Europeia Jacques Delors, 2000.

Outros dos argumentos da política industrial defensiva prende-se com a reacção à política industrial de outros países. De acordo com o esse argumento, os países devem apoiar as mesmas indústrias que são apoiadas pelos governos estrangeiros para não acumularem atrasos, em particular nas actividades mais dinâmicas, isto é, subsidiar a produção do bem subsidiado no estrangeiro para manter a competitividade internacional. Embora esse argumento não seja aceite por muitos teóricos, determinados Estados baseiam a concessão de subsídios, em parte, neste argumento. Isto acontece porque os sectores que são auxiliados nos outros países são, geralmente, os que também interessam a esses Estados (os estratégicos, ou de alto valor acrescentado) e, não obstante a tendência do mercado apontar no sentido do desenvolvimento desses sectores, essa tendência espontânea é distorcida pelo facto dos outros estarem a subsidiá-los e esses Estados não. A imitação surge, aqui, como forma de corrigir essa distorção.

A *política industrial ofensiva* visa acelerar as alterações da economia e do tecido industrial, de modo a melhorar o bem-estar da nação. A política industrial deve encorajar as indústrias de alto valor acrescentado, encorajar as indústrias “industrializantes” e promover as indústrias com potencial de crescimento.

De acordo com os defensores deste argumento, as indústrias de alto valor acrescentado devem ser encorajadas, já que são elas que, através dos valores acrescentados (VA)⁶⁷, contribuem para o aumento do Produto Interno Bruto (PIB). No entanto, os defensores do paradigma de mercado defendem que, tanto o trabalho, como o capital, devem ter incentivos de mercado suficientes para se deslocarem espontaneamente para as actividades de alto VA, sem que, para tal, necessitem de um encorajamento especial por parte dos poderes públicos. Por outro lado, as actividades de elevado VA são justamente as de maior intensidade capitalista, isto é, são actividades em que a relação K/L é mais elevada, significando menor criação de emprego e, consequentemente, a possibilidade do aparecimento/aumento do desemprego. Esta política só se justifica quando se quer colocar o país na vanguarda do processo económico. De outro modo, serve essencialmente para acelerar o desemprego, situação um pouco paradoxal, para quem, como o Estado, deve defender o bem-estar social.

Dentro da mesma linha, defende-se o encorajamento de um certo tipo de indústrias, as que fornecem *inputs* ao resto da economia, as que têm um papel estratégico. O principal argumento

⁶⁷ Valor acrescentado por uma indústria corresponde à diferença entre o valor do seu *output* e o valor dos *inputs* que adquiriu a outras indústrias, ou, por outras palavras, corresponde à diferença entre o valor da produção e o valor dos consumos intermédios. Sabe-se que o PIB de um país é constituído pelo somatório dos valores acrescentados de todas as suas actividades económicas e o VA por trabalhador varia bastante de actividade para actividade.

assenta no facto de a expansão dessas indústrias encorajar o desenvolvimento das indústrias que utilizam os bens que elas produzem. Por outras palavras, esse argumento assenta na convicção de que produzir bens intermediários, que podem ser utilizados numa variedade de sectores, é uma actividade económica mais fundamental do que produzir bens de consumo final. De acordo com os neoclássicos, os Estados, ao adoptarem políticas de estímulos, não estariam a corrigir qualquer falha de mercado. Se não houver falha de mercado não há razão para esperar que o mercado não afecte recursos suficientes à produção dessas indústrias.

O último argumento dos defensores da política ofensiva relaciona-se com a promoção das indústrias com potencial de crescimento. Essa defesa assenta na presunção de que destas depende a riqueza futura e que, *grosso modo*, essas empresas geram progresso técnico, conduzindo a alterações nas estruturas da procura e à modificação das vantagens comparativas. Assim sendo, o governo deve encorajar a movimentação do capital e do trabalho para as indústrias com maiores perspectivas de crescimento. Os neoclássicos contra-argumentam: não havendo falhas de mercado, o mercado encarregar-se-á de, espontaneamente, encaminhar os factores para essas indústrias. Uma actuação pública só faria sentido se se pretendesse fazer crescer a economia mais do que ela cresceria se fosse entregue exclusivamente às forças do mercado.

A *política industrial estratégica* inclui três níveis de argumentos: o argumento da defesa nacional, o da protecção como arma de negociação e o da cláusula de salvaguarda do GATT/OMC.

O argumento da defesa nacional remonta à época mercantilista e defende a protecção de indústrias e/ou de bens de importância vital para uma nação. Exemplo dessa protecção são as que os governos fazem através da imposição de barreiras à importação, para ajudar a nação a acumular mais bens essenciais para o bem-estar económico, ou militar, sob a forma de *stocks*, ou de uma capacidade de produção futura de urgência. Ao contrário, poderá, pela via das subvenções, aumentar a capacidade de um país dispor de reservas de bens essenciais para o seu bem-estar económico, ou militar, ou pode ainda promover indústrias para substituir a importação de produtos estratégicos, como, por exemplo, o petróleo. Como o argumento da defesa nacional é um dever de todo o cidadão, esse argumento é bem aceite, mesmo que o grau de protecção possa exceder o estritamente necessário para assegurar a autonomia da defesa e gerar, assim, custos não desejáveis.

A protecção como arma de negociação funciona do seguinte modo: o país pode lançar barreiras comerciais para, no futuro, as utilizar como arma de negociação, isto é, propor a sua redução, ou mesmo supressão, em troca de concessões semelhantes por parte de outros países. Neste caso, trata-se de um meio ao serviço de um determinado objectivo e não de um objectivo em si.

Segundo a cláusula de salvaguarda do GATT/OMC, um país pode suspender temporariamente compromissos, ou concessões, acordadas previamente, ou mesmo instaurar barreiras temporárias, desde que a sua indústria nacional esteja a ser ameaçada pelo crescimento substancial das importações de produtos concorrentes. Esta cláusula, de aplicação controversa, tem sido utilizada por muitos países para a limitação das importações, principalmente as importações oriundas dos países em vias de desenvolvimento (PVD)⁶⁸.

3.3. Política comercial/políticas industriais nos países em desenvolvimento

A política de comércio nos países menos desenvolvidos pode ser analisada utilizando-se as mesmas ferramentas analíticas usadas na discussão sobre os países desenvolvidos. Entretanto, as questões específicas dos PVDs são diferentes das dos países desenvolvidos. A política comercial nos países em desenvolvimento está interessada em dois objectivos: promover a industrialização e organizar o desenvolvimento da economia doméstica. A política de governo para promover a industrialização é feita por via da indústria, mediante protecção - justificada, essencialmente pelo argumento da indústria nascente e industrialização orientada para as exportações.

De acordo com Krugman⁶⁹, alguns economistas argumentam que novas indústrias necessitam de um período temporário de protecção contra correntes já estabelecidas em outros países. O argumento só é válido se puder ser utilizado como argumento da falha de mercado para a intervenção. Duas justificações comuns são a existência de mercados imperfeitos de capitais e o problema da apropriação do conhecimento gerado pelas empresas pioneiras.

⁶⁸ Em Agosto de 2004, em Genebra-Suíça, foi possível dar um impulso ao comércio mundial, depois do fracasso da última conferência em Cancun, conhecida também por *Doha Round* (Setembro de 2003 no México). Os 147 países membros da OMC estabeleceram um entendimento para o reatamento do acordo. Os PADs comprometem-se a eliminar os subsídios à agricultura e eliminar barreiras às exportações de matérias primas e os PVDs a abrir os seus mercados para os produtos manufacturados oriundos essencialmente dos PADs. No entanto, o acordo alcançado em Genebra necessita de aprovação das instituições dos Estados-membros da OMC. Se assim acontecer, a aplicação desse entendimento entrará em vigor em 2006, cinco anos depois – recorde-se que a abertura dos mercados mundiais teve início em 2001, em Doha, capital do Qatar (in *semanário Africa*, 16 de Agosto de 2004, p. 10).

⁶⁹ Krugman, P.R. and Obstfeld, M., (2001) *Economia Internacional, Teoria e Política*, Pearson Educacion, pp261- 282..

Os mercados imperfeitos de capital surgem quando um PVD não tem um conjunto de instituições financeiras, como mercado eficiente de acções e bancos, que permitam que as poupanças de sectores tradicionais – como a agricultura – sejam utilizadas para financiar o investimento em novos sectores – como a indústria –; neste caso, o crescimento de novas indústrias é restringido pela habilidade das empresas nessas indústrias receberem lucros correntes. Assim, os lucros iniciais baixos constituirão um obstáculo ao investimento, mesmo que os rendimentos de longo prazo nesse investimento sejam elevados. A melhor política é criar um mercado de capitais maior, mas a protecção das novas indústrias, que elevaria os lucros e permitiria, portanto, um crescimento mais rápido, pode ser justificada como uma segunda opção de política económica.

O argumento da apropriação para a protecção da indústria nascente pode ter diversas formas, mas todas têm em comum a ideia de que as empresas da nova indústria geram benefícios sociais pelos quais elas não são compensadas⁷⁰ e, assim, criar desmotivação nos empreendedores. A melhor alternativa é compensar as empresas pela sua contribuição intangível. Quando isso não for possível, utilizam-se então as tarifas, ou outras políticas, como segundo argumento para estimular a entrada de uma nova indústria.

A partir dos anos sessenta em diante, tornou-se claro que havia um outro caminho para a industrialização: a industrialização por *meio de exportações de bens manufacturados*, principalmente para os países mais desenvolvidos. Embora essa política tenha promovido o crescimento de alguns países asiáticos, as razões dos seus sucessos ainda são muito controversas. Se uns apontam para as suas políticas industriais proteccionistas, outros apontam para as suas altas taxas de poupança e rápida melhoria na educação.

Muitos PVDs, usando o argumento das indústrias nascentes insistem em adoptar políticas de industrialização por *substituição das importações*, segundo as quais as indústrias domésticas são criadas sob a protecção de tarifas, ou cotas de importações. Apesar dessas políticas serem bem sucedidas na promoção das manufacturas, elas não trouxeram os ganhos esperados em termos de crescimento económico e de padrões de vida. Uma das críticas que essa política recebe relaciona-se com os seus custos elevados:

“(...) muitos países (PVDs) têm utilizado métodos excessivamente complexos para promover as indústrias nascentes: ou seja, eles têm utilizado quotas de importação detalhadas e quase sempre

⁷⁰ Como, por exemplo, o conhecimento de novos mercados.

sobrepostas, controlos de câmbio e regras de índices de nacionalização, ao invés de tarifas simples. Normalmente é difícil determinar quanta protecção uma regulamentação administrativa está gerando e estudos mostram que o grau de protecção é, frequentemente, mais elevado e mais variável entre as indústrias do que o governo pretendia” (Krugman: 2001, 268).⁷¹

Outra crítica relaciona-se com a produção doméstica ineficiente motivada pela política de substituição de importações:

“Outro problema que tem recebido atenção considerável é a tendência de as restrições às importações promoverem a produção em escala ineficientemente pequena. Mesmo os mercados domésticos dos maiores países em desenvolvimento são apenas uma pequena fracção do tamanho daqueles dos Estados Unidos.(...). (Krugman: 2001, 268).⁷²

No entanto, como nota Chang:

“...Quase todos os países bem sucedidos valeram-se da protecção à indústria nascente e de outras políticas ICT (Industrial, Comercial e Tecnológica) activistas quando eram economias em *catching up*”(Chang, 2004: 107)⁷³:

Por outro lado, a maioria dos PVDs é caracterizada por um dualismo⁷⁴ económico: um sector industrial com salários altos e intensivo em capital, a coexistir com um sector tradicional com salários baixos. As economias duais têm, frequentemente, um problema sério de desemprego urbano. Esse argumento é conhecido por *argumento dos diferenciais de salário*, cujo efeito será um maior emprego nos sectores mais mal pagos, já que os sectores com salários elevados optarão por utilizar mais capital que trabalho. Isso acontece porque os mercados afectam mal o trabalho. Para corrigir essa falha de mercado, o governo pode utilizar políticas para que o sector de salários elevados contrate mais pessoal para elevar o bem-estar social, que, segundo

⁷¹ Krugman, P.R. and Obstfeld, M., (2001) *Economia Internacional. Teoria e Política*, Pearson Educacion, p268.

⁷² Krugman, P.R. and Obstfeld, M., (2001) *Economia Internacional. Teoria e Política*, Pearson Educacion, p.268.

⁷³ Chang, Ha-Joon, (2004) *Chutando a Escada. A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*, UNESP, p. 107.

⁷⁴ Segundo Krugman não há uma definição precisa de economia dual, mas, em geral, uma economia dual é aquela que tem um sector moderno que contrasta com o resto da economia de diversas maneiras:

1. O valor da produção por trabalhador é muito maior no sector moderno do que no resto da economia. Na maioria dos PVDs, os bens produzidos por um trabalhador no sector de manufacturas têm um preço, muitas vezes, maior que o dos bens produzidos por um trabalhador agrícola. Por vezes essa diferença chega a 15 vezes.
2. O valor elevado da produção por trabalhador é acompanhada de salários mais elevados. Os trabalhadores industriais podem receber dez vezes o que os trabalhadores agrícolas recebem.
3. Apesar dos salários serem elevados no sector de manufacturas, os rendimentos do capital não são necessariamente elevados. De facto, parece comum o caso em que o capital tem rendimentos mais baixos no sector industrial.
4. O valor elevado da produção por trabalhador no sector moderno ocorre, pelo menos em parte, por causa da presença maior do capital na produção. As manufacturas nos PVDs têm, normalmente, uma presença do capital muito mais marcante do que a agricultura. Nos PVDs, os trabalhadores agrícolas trabalham com ferramentas primitivas, enquanto que as indústrias não diferem muito dos países desenvolvidos.
5. Muitos dos PVDs têm um problema de desemprego persistente. Especialmente nas áreas urbanas, existe um grande número de pessoas sem empregos ou com trabalhos ocasionais, com salários extremamente baixos. Os desempregados urbanos coexistem com trabalhadores industriais urbanos relativamente bem pagos.

Krugman (2001:273)⁷⁵, não deve ser, à partida, um subsídio à produção por tarifas, ou quotas de importação, mas sim através de uma tarifa sobre os produtos industriais.

Em resumo, pode-se concluir que um PVD pode aproveitar melhor o processo de integração através da re-articulação dos mecanismos inerentes à política industrial e comercial. Não se trata logicamente de ressuscitar os mecanismos exagerados de protecção que orientaram o processo de afectação de recursos durante o processo de substituição de importações, mas antes de combinar políticas de cunho horizontal com o aproveitamento de nichos selectivos (políticas de cunho vertical) em que haja, entre outras oportunidades, a de mudança tecnológica. Neste caso, poder-se-iam utilizar inclusive instrumentos clássicos da política comercial, como tarifas e subsídios governamentais à produção, ao crédito e aos gastos em investigação e desenvolvimento (ID), mas cuidando para que os segmentos, ou empresas contemplados, sejam disciplinados pela ameaça de retirada caso os resultados esperados (redução de custos unitários, *performance* exportadora, etc.) não sejam cumpridos. Ainda assim, seria necessário algum cuidado para que as taxas inter-sectoriais de protecção efectiva cheguem aos níveis absolutos e relativos que caracterizaram a estrutura proteccionista do passado, evitando com isso a proliferação de actividades *rent seeking*, a perda de eficiência estática e a criação de viés anti-exportadores. Por outro lado, é sempre bom recordar que essa política deve sempre ser utilizada para assegurar aos sectores da actividade produtiva condições estáveis e leis de concorrência com os seus congéneres no exterior.

3.4. Critérios para a adopção de políticas sectoriais

Após passar em revista, nas secções anteriores, a discussão teórica sobre as políticas industriais, a dificuldade que se coloca a seguir é a de passar da teoria e das evidências empíricas – que plenamente justificam a necessidade de políticas industriais – para a sua implementação efectiva. Conforme largamente documentado na literatura teórica sobre política industrial, os riscos de fracasso na execução dos mecanismos de política existem, sobretudo, se não houver critérios estabelecidos antes e durante a fase de execução relativamente:

- a) à selecção das prioridades sectoriais;
- b) ao tempo de duração dos incentivos concedidos (quando for o caso);
- c) à coordenação institucional entre órgãos governamentais e agentes privados, à cobrança de desempenho, entre outros.

⁷⁵ Krugman, P.R. and Obstfeld, M., (2001) *Economia Internacional, Teoria e Política*, Pearson Educacion, p.273.

A escolha desses critérios constitui o objecto principal da secção a seguir.

3.4.1. Critérios gerais

A concepção e a adopção de qualquer conjunto de instrumentos de política industrial requerem, antes de mais, respeito pelas peculiaridades do seu tempo histórico e social:

“The trouble is that the same state action can be, and has been, considered an “intervention” in one society but not in another (which could be the same society in a different point of time).” (Chang: 1997, p. 9).

Isso significa que estratégias válidas na primeira metade do século XX deixaram de ter valor no período que se seguiu à Segunda Guerra Mundial, assim como as profundas mudanças económicas e institucionais ocorridas na economia mundial, após o primeiro choque do petróleo (1973), tornaram inócuos diversos instrumentos de política industrial e de comércio exterior aplicados anteriormente.

De acordo com Nassif⁷⁶, qualquer que seja o formato e os instrumentos de política industrial que venham a ser implementados, deverão ser respeitados, pelo menos, três parâmetros, até certo ponto, irrevogáveis:

a) *Mudança de paradigma tecnológico* – A hegemonia das tecnologias de informação e a sua difusão na quase totalidade do sistema produtivo reduziram, sobremaneira, a velocidade e os custos de transmissão do conhecimento na economia global.

Ao mesmo tempo, a liberalização económica mundial (sobretudo a liberalização comercial) acirrou de tal forma a concorrência internacional – principalmente entre empresas multinacionais, que são as responsáveis pela maior parte da produção industrial e pelos fluxos de comércio – que alguns instrumentos utilizados no passado tornaram-se inoperantes para estimular a capacitação e a competitividade, mormente os referentes à protecção pela via da política comercial (tarifas e quotas) e à tentativa de forte integração a montante no âmbito do mercado interno. Isso significa que políticas substitutivas de importações, mesmo que “competitivas”, ainda continuam a ser defensáveis, mas podem ser contraproducentes se impuserem pesadas restrições ao comércio intra-industrial (em muitos casos, intra-empresa por parte das filiais de multinacionais). No entanto, paradoxalmente, como o processo de

⁷⁶ A secção a seguir segue de perto a abordagem de Nassif, André, (2003) *Uma proposta de Política para o Brasil, 2003*, inserida na Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V. 10, N. 20, P. 79-120, Dez. 2003.

“globalização” recente tende a aumentar os *gaps* tecnológicos e de renda real *per capita* entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, são necessárias políticas industriais (até certo ponto, mais ainda que no passado), porque dificilmente políticas de *laissez-faire* e de adesão incondicional a regimes extremos de livre-comércio seriam mais eficazes para atenuar as referidas assimetrias.

b) Predominância dos fluxos intra-industriais (e intra-firma) no comércio internacional de produtos manufaturados e relevância dos investimentos externos directos – Se o risco de opção por estratégias de investimento (sobretudo em sectores de alta tecnologia) impulsionadas predominantemente por empresas locais não fosse tão elevado como no passado, evidentemente seria essa a melhor alternativa numa perspectiva de longo prazo. Entretanto, essa opção só é viável (pelo menos quando se ponderam os riscos e custos envolvidos) para economias com um grau de internacionalização baixo. No entanto, em virtude da intensa mobilidade dos fluxos internacionais de bens, serviços e factores produtivos (excepto trabalho), encabeçados pelas empresas multinacionais, o papel do investimento externo directo (IED) já é, e tende a ser ainda mais relevante para as estratégias de inserção global do que no passado.

Isso significa que a opção de menor risco para os países em vias de desenvolvimento é propiciar um ambiente que atraia investimentos externos, preferencialmente nos sectores produtores de bens comercializáveis (*tradeables*) e de maior intensidade tecnológica. Além disso, como há evidências de forte acirramento da competição entre países em desenvolvimento pela atracção de IED, dada a intensificação dos incentivos fiscais e de crédito para esse fim, a consecução de um ambiente micro e macro económico é condição necessária, mas não suficiente, para aumentar os in-fluxos de investimento externo em sectores mais intensivos em tecnologia.

Essas indústrias são as que trazem os maiores benefícios económicos a longo prazo, mas também as que incorporam os maiores riscos para os países em desenvolvimento, seja devido à forte concorrência global, seja porque a constituição e a preservação de sua competitividade dependem de uma variedade de factores complementares, tais como os gastos elevados em infra-estrutura física, de ciência e tecnologia e educacional.

c) Acordos multilaterais e regionais de que o país é signatário – Como é sobejamente conhecido, é raro encontrar experiências bem sucedidas de desenvolvimento em que os governos tenham prescindido da adopção de políticas selectivas de promoção industrial, tais

como a própria escolha dos sectores prioritários, os instrumentos da política comercial e a concessão de subsídios e outros incentivos:

“...todos os PADs (Países Actualmente Desenvolvidos) usaram activamente políticas industrial, comercial e tecnológica (ICT) intervencionistas para promover a indústria nascente durante o período de *catch-up*. Como veremos adiante, houve algumas aparentes excepções, como a Suíça e a Holanda, mas esses países já haviam chegado, ou estavam muito perto de chegar, à fronteira tecnológica, de modo que, por definição, não tinham tanta necessidade de promover a indústria nascente. Alguns outros valeram-se ativamente de políticas ICT mesmo depois de haverem concluído o *catch-up* com sucesso (Grã Bretanha no começo do século XIX, os Estados Unidos no limiar do XX.(...) a protecção tarifária foi um instrumento importantíssimo no pacote de políticas ICT implementado pelos PADs, mas (...) não foi o único recurso usado, nem necessariamente o mais importante.” (Chang, 2004:35)⁷⁷.

No entanto, desde meados da década de 1990, com as novas regras da Organização Mundial do Comércio (OMC) para intercâmbio de bens, serviços, investimentos e propriedade intelectual, o escopo para a utilização dos instrumentos clássicos para protecção de indústrias nascentes, ou estratégicas para o desenvolvimento económico, vem ficando cada vez mais estreito. Isso implica que os mecanismos de política industrial deverão levar em conta esse tipo de restrição institucional.

Embora a variedade de instrumentos permitidos seja bem menor do que no passado – e, dependendo da capacidade de barganha dos países desenvolvidos para conseguir impedir que os países em desenvolvimento “subam a escada”⁷⁸ nas novas rondas negociais, é possível que seja menor ainda no futuro –, o facto é que ainda há um conjunto de instrumentos permitidos pela nova ordem mundial, sendo os mais importantes os subsídios ao investimento e à I&D, os dispositivos *anti-dumping*, as medidas compensatórias pelo abuso de subsídios por parte de parceiros na OMC e, principalmente, as salvaguardas comerciais. Em suma, se é importante a prudência para não violar os dispositivos multilaterais ou regionais firmados pelo país, muitas vezes é possível, com inteligência, ir além das entrelinhas dos direitos e deveres constantes nas cláusulas e artigos desses acordos.

3.4.2. Critérios de política industrial propriamente dita: políticas horizontais e políticas verticais

Políticas horizontais

De acordo com a literatura económica, as políticas horizontais dizem respeito a todos os elementos que contribuem para a criação e a manutenção da competitividade da economia em

⁷⁷ Chang, Ha-Joon, (2004) *Chutando a Escada, A estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica*, UNESP, p.35.

⁷⁸ Frase de List, (1885,p.295-6), que deu origem ao título do recente livro de Chang, cit por Chang.

termos sistémicos. A sua peculiaridade reside no facto de que a concessão de incentivos públicos deve ser neutra em relação aos receptores no âmbito do sistema económico como um todo. São eles:

a) *Manutenção de um ambiente de crescimento com estabilidade de preços* – A evidência empírica demonstra que não há condições para sustentar investimentos, eficiência e competitividade num ambiente económico de instabilidade de preços, quaisquer que sejam as suas causas (instabilidade monetária e cambial, ou desequilíbrios fiscais crónicos). No entanto, se o país for vulnerável na arena externa e interna, a estabilidade monetária não propiciou *per si* as condições suficientes para a retomada do crescimento económico em bases sustentáveis.

b) *Implantação de um sistema tributário eficiente na óptica da afectação de recursos, dos custos incidentes sobre insumos ao longo de cadeias produtivas e da competitividade exportadora* – Dentre outras medidas orientadas para esse objectivo, as mais importantes seriam a eliminação de impostos e taxas, que incidem, cumulativamente, sobre diversos bens dentro de uma mesma cadeia produtiva, bem como de impostos sobre as exportações.

c) *Investimentos na recuperação, aprimoramento e criação de infra-estrutura física (transportes, comunicações, portos, energia e saneamento)* – As políticas orientadas para solucionar os diversos entraves no sistema de infra-estrutura física – em alguns casos, proporcionando capacidade produtiva antes da procura potencial – são condições *sine qua non* para, junto com outros elementos, assegurar a manutenção da competitividade em termos sistémicos, além de contribuir para o incremento da inclusão social. No entanto, os investimentos em infra-estrutura, por se tratar de bens não comercializáveis internacionalmente (*non-tradeables*), são condição necessária, mas não suficiente, para desplotar, de forma sustentada, o crescimento económico e proporcionar, ao mesmo tempo, incremento da competitividade em termos estáticos (aumento da produtividade) e dinâmicos (progresso técnico, mudança do padrão exportador e desenvolvimento económico, numa perspectiva de longo prazo). Nesse sentido, eles devem ser complementados pelas demais medidas de política industrial, mormente as de corte vertical, que serão discutidas adiante.

d) *Melhoramento significativo dos padrões educacionais em sentido amplo (educação básica, média e superior e qualificação da mão-de-obra, incluindo treinamento técnico e inclusão digital), bem como maior integração e sinergia entre os sistemas de ciência básica (universidades e centros de pesquisa) e aplicada (empresas), orientados para o apetrechamento*

de um sistema nacional de inovação – Esses objectivos de política horizontal, caso sejam de facto alcançados, repercutem positivamente sobre o sistema económico como um todo, mas devem ser tomados como estritamente prioritários para assegurar as condições suficientes, dentre outras necessárias, para a conquista dos objectivos almejados pelas políticas verticais orientadas para sectores estratégicos (alta tecnologia). A utilização de subsídios públicos seria ineficaz para assegurar a competitividade de sectores de alta tecnologia se não for complementada, simultaneamente, pela melhoria progressiva do sistema de infra-estrutura física, de ciência e tecnologia e educacional do país.

e) *Necessidade de coordenação institucional* – Como atestou o trabalho de Chang (1999), um dos factores que mais contribuiu para o sucesso da política industrial coreana, após a década de 60, foi a estreita articulação existente entre as instituições encarregadas da implementação das políticas económicas de curto e longo prazos no país (ministérios económicos, bancos de desenvolvimento, agências reguladoras, etc.).

“Things, as it is well known, began to change after the coup by General Park Chung Hee in 1961. It should be noted that, as some authors emphasize (e.g., Chibber, 1999), the Park regime did not come to the scene with a clear blueprint for a new developmental state and was engaged in a series of institutional experimentation in its early days. However, it had a fundamentally developmentalist outlook and implemented some critical institutional changes from its early days that laid the foundation for a full- fledged developmental state that we saw in action later. The more important of these changes included: establishment of the super-ministry, Economic Planning Board, with both planning and budgetary authorities, and the start of five-year plans;” (Chang, 1999, p.23)

Pode, *a priori*, retirar-se uma conclusão: independentemente de qual seja o órgão encarregado de coordenar a nova política industrial, é fundamental que todas as instituições envolvidas com a implementação dos instrumentos estejam afinadas quanto aos critérios e contrapartidas adoptados, evitando sobreposição de funções, ou mesmo conflitos relacionados com os objectivos a serem alcançados.

Políticas verticais e critérios de escolha de sectores prioritários

Embora a adopção de políticas sectoriais continue a ser o pomo da discórdia entre correntes liberais e correntes mais favoráveis a um intervencionismo moderado do Estado, existem evidências teóricas e empíricas convincentes, que corroboram a necessidade de priorizar alguns sectores da actividade económica, sobretudo aqueles com maior potencial para promover o progresso técnico e modificar dinamicamente o padrão exportador, proporcionando maior

volume e diversificação da pauta de produtos, priorizando os que tenham maior dinamismo no mercado global numa perspectiva de longo prazo.

De qualquer modo, é sempre preciso advertir que a opção por políticas verticais envolve incerteza e risco quanto aos resultados futuros. Os cuidados com os critérios devem, por isso, ser redobrados, evitando incorrer novamente em erros do passado (escolha dos segmentos “errados”, tarifas elevadas para bens de capital, excesso de exigências quanto a índices de nacionalização, lentidão para percorrer a curva de aprendizado e, portanto, para convergir o custo nacional para o internacional, devido ao tempo prolongado sob amparo dos benefícios públicos, etc.).

Nesse sentido, os critérios devem estar bem relacionados com os objectivos que se deseja alcançar. É justamente aí que residem as armadilhas das escolhas setoriais: se os objectivos forem a criação de emprego e a promoção de pequenas e médias empresas, os sectores prioritários deveriam ser os tradicionais; se o objectivo é promover a substituição competitiva de importações, os sectores prioritários deveriam ser os que têm tido pior desempenho na balança comercial e assim por diante.

Tratando-se de políticas sectoriais voltadas, simultaneamente, para o aumento da *capacitação*, das *exportações* e da *competitividade* da economia, o critério inicial é a selectividade, o que requer fazer escolhas entre sectores prioritários e também – porque é raro assegurar a competitividade no sector inteiro – entre segmentos, ou cadeias produtivas prioritárias. No entanto, como a consecução daqueles três objectivos é válida, tanto para os sectores com vantagens comparativas efectivas, mas que necessitam de alguma forma de reestruturação, quanto para aqueles com vantagens comparativas potenciais, ou desvantagens comparativas, parte dos resultados esperados das políticas sectoriais poderá ser obtida no curto e médio prazos (digamos, num horizonte de tempo entre um e três anos), mas a parte mais ambiciosa só deverá frutificar – caso venha a ser bem-sucedida – no longo prazo.

É importante ressaltar que os critérios de prioridade, numa política industrial moderna, não deverão implicar forte assimetria nas condições relativas de rentabilidade inter-sectorial, mas apenas deixar transparente para os agentes económicos e para a sociedade que alguns sectores (ou segmentos, ou cadeias produtivas) deverão ser alvo de políticas selectivas temporárias para fins de substituição *competitiva* de importações com, preferencialmente, inserção exportadora. Para evitar ineficiência no processo de afectação de recursos, bem como viés contra as

exportações, é preciso manter as taxas de protecção efectivas em níveis moderados, respeitando-se, além dos acordos regionais, o princípio da escala tarifária para países em desenvolvimento: estrutura tarifária moderada, com tarifas mais elevadas (mas não necessariamente altas) para produtos finais e sectores prioritários, porém com tarifas baixas, ou próximas de zero, para bens de capital e factores de produção industriais que não sejam objecto de prioridade de política industrial, salvo as excepções da praxe.

Assim sendo, a melhor opção é identificar os sectores (ou grupo de sectores) segundo o seu padrão de competitividade efectivo e potencial, bem como os diversos problemas a superar para o incremento da *capacitação*, da *competitividade* e das *exportações* nas perspectivas de curto, médio e longo prazos.

Note-se que, independentemente do perfil competitivo, uma vez que os sectores se distinguem quanto às características de suas respectivas estruturas de mercado, intensidade do capital e da tecnologia, existência de economias de escala, entre outras, uma política de corte vertical deverá fazer uma análise caso a caso, identificando elementos comuns que possam inserir um grupo de sectores num conjunto de instrumentos de política. Com os dados das vantagens comparativas reveladas (VCR)⁷⁹ – análise estática – é possível enquadrar os diversos sectores e cadeias produtivas da indústria em três grupos:

- grupo I: sectores com inequívocas vantagens comparativas efectivas (índice de VCR acima de 2).
- grupo II: sectores com vantagens comparativas potenciais (índice de VCR positivo e menor, ou igual a 2).
- grupo III: sectores com desvantagens comparativas (índice de VCR menor, ou igual a zero).

Com essa divisão, torna-se mais fácil compatibilizar os grupos I, II e III com os objectivos de uma política industrial. Tendo em conta que parte das restrições externas ao crescimento da economia pode ser atenuada a curto prazo, mas que outra parte, por ser decorrente de causas estruturais, só pode, em princípio, ser eliminada a longo prazo, é dos sectores listados nos grupos I e II que se esperam melhores resultados, em termos de incremento de exportações em período mais imediato. *Grosso modo*, a maioria dos sectores listados nesses dois primeiros grupos dispensa a adopção de políticas setoriais clássicas, bastando-lhes os mecanismos de

⁷⁹ Os índices de VCR são indicadores que, com base nos fluxos de comércio exterior, “revelam” os sectores em que o país, em determinado momento, conta com competitividade internacional “estrutural”. Embora o conceito tenha sido criado pioneiramente por Balassa (1965), a fórmula que deu origem aos resultados aqui apresentados foi desenvolvida por Lafay (1979 e 1990). Pelo critério desse autor, índices de VCR positivos indicam que o sector conta com vantagens comparativas, enquanto índices negativos demonstram que ele possui desvantagens comparativas.

políticas horizontais em curso, como as linhas de crédito à produção e à exportação disponíveis e em implementação, uma maior eficiência do novo sistema tributário e promoção comercial exportadora (incluindo estímulos à formação de marcas no exterior, *design* e *marketing* internacional).

3.4.3.1. A política industrial a partir dos sistemas de produção de bens e serviços

Depois de se terem visto os critérios de escolha de sectores prioritários, avançados por Nassif (2003), interessa passar em revista a visão de política industrial desenhada a partir do tecido industrial. Para tal, Fleury⁸⁰ e outros (2004:79-107), a partir do ciclo estratégia-competência para a política industrial⁸¹ e de uma tipologia de sistemas de produção de bens e serviços agrupados em: 1- empresas nacionais líderes com produção no exterior; 2- empresas subsidiárias de corporações multinacionais; 3- redes inter-organizacionais estruturadas, como cadeias globais de produção⁸² e 4- redes inter-organizacionais estruturadas em *clusters*⁸³, ou sistemas locais de produção, desenha os possíveis encaminhamentos para uma política industrial.

A Tabela 2 sintetiza considerações sobre possíveis encaminhamentos para uma política industrial, tal como definida anteriormente.

A primeira coluna indica alguns dos objectivos a serem atingidos por meio de política industrial. A segunda mostra o tipo de sistema de produção mais adequado para levar adiante o objectivo da política industrial - como se pode verificar, para um mesmo objectivo de política industrial, há diferentes tipos de sistemas de produção. A terceira coluna apresenta orientações estratégicas a serem perseguidas por aquele sistema de produção para atingir o objectivo de política

⁸⁰ Fleury, M. Tereza e outros. (2004), *Política Industrial I*, PubliFolha, pp.79-107.

⁸¹ O modelo parte do pressuposto de que a formulação de estratégias competitivas deve buscar potenciar as competências nas quais o país é mais forte. A evolução das competências vai permitir o sistemático refinamento e reformulação da estratégia competitiva associada à política industrial e, a partir desta, serão identificadas novas orientações para a formação de competências. A manutenção da relação dinâmica entre política industrial, estratégia competitiva e formação de competências é o principal objectivo da gestão dos processos de aprendizagem, tanto no plano das empresas, quanto no das instituições governamentais.

⁸² As cadeias globais de produção constituem um fenómeno recente. Nasceu no Japão, com a redefinição da noção da relação cliente-fornecedor: em vez de comprar de fornecedores indiscriminados com base em critérios de preço, as empresas japonesas começaram a desenvolver relações de confiança e reciprocidade com poucos fornecedores seleccionados. Assim, as grandes empresas passaram a dedicar-se às actividades que realmente criam valor e a subcontratar as actividades de rotina de outras empresas, especialmente as localizadas em países com baixo custo de mão-de-obra, dando origem às cadeias globais de produção de *commodities*.

⁸³ *Clusters* são sistemas locais de produção, são aglomerados de tamanho considerável de empresas (em geral pequenas e médias) em área espacialmente delimitada, com um claro perfil de especialização, na qual o comércio e a integração entre firmas são substanciais. O assunto de *clusters* ganhou novas proporções e mais projecção e interesse quando Michael Porter publicou na *Harvard Business Review*, em 1998, um artigo no qual reconhecia que a competitividade na indústria depende da formação de *clusters*. Porter passou a difundir o conceito de *cluster* numa perspectiva de racionalidade tecno-económica. O potencial competitivo dos *clusters* ainda hoje é objecto de discussão. O modelo do *cluster* surgiu como alternativa ao modelo de competitividade baseado em grandes empresas, burocraticamente organizadas e com processos de trabalho rotineiros não qualificantes. O modelo de *clusters* possibilitaria a criação de sistemas flexíveis de produção, fundadas em cooperação, sinergia, criatividade e inovação, trabalho rico e significativo, pautado em todos os valores humanos básicos.

industrial almejado. A quarta descreve as competências e os recursos necessários para viabilizar a estratégia identificada. Finalmente, a última coluna relaciona os principais instrumentos de actuação governamental para que o sistema de produção obtenha os recursos e desenvolva as competências necessárias para sustentar a estratégia competitiva e atingir o objectivo pretendido.

Tabela 2 - possíveis encaminhamentos para uma política industrial

Objectivo de Política Industrial	Sistema de produção básico	Orientação Estratégica	Competências e recursos	Instrumentos de actuação
Criação de emprego em grande escala.	Sistema de empresas do tipo “maquiladoras” ⁸⁴ .	Entrada em cadeias globais ou em grandes mercados locais.	Desenvolver competências para a condução e comercialização à escala global.	Criação de infra-estrutura; regulação do trabalho.
Criação de empregos qualificados.	Clusters de pequenas e médias empresas.	Inserção em cadeias produtivas “exportação”, ou orientação para o mercado interno (nicho).	As competências desenvolvidas são de produção a baixo custo. É necessário fazer o <i>upgrading</i> dessas competências (tecnológicas, comerciais, de coordenação).	Consórcios de exportação; financiamento que induz a cooperação; apoio comercial e tecnológico para superar barreiras técnicas.
Fortalecimento das indústrias difusoras de conhecimento tecnológico.	Não há um sistema de produção claramente identificável.	Criação de sistema local de empresas nacionais e internacionais.	Formar gradualmente competências locais a partir do básico (horizonte de longo prazo).	Grandes projectos de modernização; regulação; desenvolvimento científico e tecnológico.
Redução da dependência e da vulnerabilidade	PMEs em <i>clusters</i>	Idem	Idem	Idem
	Empresas nacionais líderes “puxando” parceiros locais.	Internacionalização da produção onde há vantagens comparativas em termos de recursos e competências.	As empresas já têm competências. É necessário reforçar competências para inovação e coordenação de redes internacionais.	Escolha de “campeões”; apoio em fóruns internacionais; apoio às actividades de inovação.

⁸⁴ Grandes empresas que executam operações simples como subcontratadas de outras empresas, utilizando mão-de-obra de baixo custo. É o modelo de sistemas de produção das chamadas zonas processadoras de exportação, bastante utilizado no Sudoeste asiático e muito difundido na América Central e Caribe.

Objectivo de Política Industrial	Sistema de produção básico	Orientação Estratégica	Competências e recursos	Instrumentos de actuação
vulnerabilidade externas e aumento da participação no comércio internacional.	Adensamento de cadeias de produção.	Atração de empresas estrangeiras ou desenvolvimento de empresas locais.	Não há competência local. Ou se desenvolve localmente, ou se aprende com empresas estrangeiras.	Critérios claros de selectividade no caso de decisões sobre “fazer” localmente, ou importar; Políticas de atracção de empresas estrangeiras.
	Subsidiárias de multinacionais.	Aumento de valor agregado local.	Melhoria do perfil de competências na subsidiária.	Regulação local. Câmaras sectoriais.

Fonte: Fleury, M. L. I. e outros, (2004) Política Industrial I, Publifolha, p. 93.

Esta abordagem das políticas industriais parte do pressuposto de que as empresas não são caixas pretas, que responderão, de maneira previsível, a novos conjuntos de estímulos e sanções de ordem macro-económica. Nesse sentido, o processo de formulação de políticas industriais deve partir do reconhecimento e do entendimento dos recursos e das competências existentes no país para depois explorar as tendências, oportunidades, riscos e ameaças que caracterizam o competitivo ambiente industrial numa zona integrada. É uma abordagem que ajudará também a responder à questão formulada sobre a fileira do algodão.

3.4.3.2. Revisão das teses - a teoria da integração vs políticas industriais

Depois de uma exposição exaustiva, surge a necessidade de resumir o mais importante das secções, para criar um quadro de análise para os capítulos seguintes. Depois de cada grande conclusão surgem uma ou mais perguntas. A resposta a essas questões tem por objectivo ajudar a responder às questão iniciais: *Que políticas industriais adoptar para reverter a situação, ganhar competitividade dentro da região e criar bem-estar social? Valerá a pena apostar na fileira do algodão?*

O conceito de integração económica é um processo que pressupõe a existência de medidas para suprimir as discriminações entre unidades económicas pertencentes a diferentes países e significa uma situação caracterizada pela ausência de toda e qualquer discriminação entre economias nacionais.

Na literatura, a integração económica internacional apresenta várias formas: Zona de Comércio Livre (ZCL), União Aduaneira (UA), Mercado Comum (MC), União Económica (UE) e União Económica e Monetária (UEM)⁸⁵, também designada como Integração Económica Total.

As formas de integração económica, as principais condições e restrições, bem como os principais objectivos são, resumidamente, apresentados na Tabela 3.

Tabela 3 - formas de integração económica internacional

Principais tarefas	Principais condições e restrições	Formas de integração	Metas intercalares
Abolição de tarifas e quotas entre países participantes.	Prova de origem, exceptuando os produtos agrícolas.	Zona de Comércio Livre (ZCL)	1- Limitar a deflexão de comércio, 2- Garantir a produção na zona integrada.
Pauta aduaneira comum para os países não participantes.	1-Beneficia país com melhores: · infra-estrutura de transporte, · melhor eficiência dos serviços de comércio externo, melhor localização 2- Distribuição de receitas aduaneiras	União Aduaneira (UA)	1-Diminuição dos regimes proteccionistas. 2-Maior abertura recíproca dos mercados aos produtos externos
Abolição das restrições nos movimentos dos factores (pessoas e capitais)		Comunidade Económica (CE)	Aumento de acordos/ investimentos directo estrangeiro
Harmonização e unificação de políticas (monetárias, fiscais e outras) e instituições económicas		União Económica (UE)	
Unificação de políticas		União Política (UP)	

Fonte: elaboração própria, com base em Balssa, Robson e outros autores citados na secção 1.

Em qual das formas se enquadra a SADC e desde quando?

No nível de integração internacional – objecto deste estudo – a supressão de discriminação está relacionada com a remoção das barreiras à livre circulação de bens e factores de produção, normalmente associada ao objectivo do aumento da eficiência na afectação de recursos. A supressão, por si só, não é o suficiente para atingir o objectivo, daí ser designada por integração passiva, ou integração negativa. A integração activa, ou positiva, também pressupõe a criação e/ou modificação de instituições capazes de exercer influência sobre os mecanismos (imperfeitos) do mercado. Isso pressupõe a adopção de políticas comuns aos países integrados. *Que políticas a SADC adoptou ou pretende adoptar no âmbito da indústria? Qual o seu suporte teórico?*

⁸⁵ "União monetária não significa, necessariamente, moeda única emitida por um Banco Central da União. A noção de união monetária implica tão somente câmbios fixos e convertibilidade obrigatória das diferentes moedas nacionais. "

Do leque de políticas, interessam ao caso as políticas industriais. E, embora não seja pacífica a aceitação da adopção de políticas industriais, retém-se que a maioria dos teóricos concordam com a existência de políticas industriais desde que haja falhas de mercado, embora, como se viu, o Estado também apresente falhas. *Será que Angola apresenta falhas de mercado?*

As motivações que influenciam a criação de agrupamentos económicos são, fundamentalmente, de dois tipos: de *ordem política*, isto é, a necessidade de coesão política, que joga um papel fundamental, e de *ordem económica*. A elas devem acrescentar-se as motivações de *ordem tradicional e solidariedade* (étnico-linguísticas, histórico-culturais e psico-sociais) e as *motivações de ordem estratégica* (recursos humanos, ciência e tecnologia, recursos naturais e ambiente).

Embora os efeitos da integração económica possam ser analisados de forma estática comparativa – designada por Teoria Ortodoxa detalhada nas secções anteriores – para os Países em Vias de Desenvolvimento (PVDs) e não só, interessa a análise dos efeitos dinâmicos da integração. Da Tabela 4 constam, de modo resumido, os principais efeitos e consequências da integração económica:

Tabela 4 - principais efeitos e consequências da integração económica

Consequências dinâmicas da integração	Efeitos	Impactos na afectação de recursos, no crescimento económico e no bem-estar social
Formação de economias de escala pelo alargamento do mercado.	<i>Efeito de redução de custos vs preços mais reduzidos</i>	Aumenta (dada a redução dos preços, se não houver lucros anormais)
Redução de custos.	<i>Efeito de redução de custos vs preços mais reduzidos</i>	Aumenta com a atracção de novas empresas (entrada de novas empresas nacionais em determinados sectores e investimento estrangeiro) pelo aumento da procura e, consequentemente, cria novos postos de trabalho.
Recolocação, mais eficiente, de recursos poupados na produção de bens com desvantagem comparativa.	<i>Criação de comércio</i>	Aumenta com a substituição do consumo de bens mais caros por bens mais baratos produzidos por um país da integração comparativamente mais eficiente.
Perda de receitas aduaneiras.	<i>Desvio de comércio</i>	Diminui com a substituição do consumo de bens mais baratos (importados do Resto do Mundo) por bens mais caros produzidos por um país da integração comparativamente mais eficiente dentro da integração.
Perda de receitas aduaneiras.	<i>Efeito de supressão de comércio</i>	Diminui pela substituição do consumo de bens mais baratos (importados por si e por outros países da integração do Resto do Mundo) por bens mais caros

Consequências dinâmicas da integração	Efeitos	Impactos na afectação de recursos, no crescimento económico e no bem-estar social
		produzidos no país para aproveitar economias de escala inexistentes antes da integração.
Produção mais cara em relação ao Resto do Mundo, mas dado o aumento de escala da produção e da redução dos custos médios, há ganhos (vantagens comparativas dentro área da integração)	<i>Criação de comércio</i>	Aumenta. O país ganha vantagens comparativas.
Possível existência de “país grande”	<i>Geração das especializações do tipo perversa</i>	Diminui para os países pequenos e aumenta para os países grandes, pois há uma substituição do consumo de bens mais baratos (importados por países pequenos do Resto do Mundo) por bens mais caros produzidos pelo país grande para aproveitar as economias de escala, mesmo para produtos sem vantagem comparativa, aproveitando as suas melhores condições económicas.
Aumento da concorrência entre as empresas da área integrada.	<i>Aumento da produtividade e eficiência, diminuição dos custos</i>	Acréscimo do bem-estar social
Relativa perda de autonomia em termos de política económica: especialmente as políticas comercial e industrial.		Ambíguo. Regista-se uma diminuição da influência do comércio através da imposição de direitos aduaneiros, diminuição da protecção à indústria (concessão de subsídios, ou de benefícios fiscais).

Fonte: elaboração própria, com base em Balssa, Robson e outros autores citados na secção 1.

Tabela 5 - vantagens e desvantagens de uma integração

GANHOS / BENEFÍCIOS / VANTAGENS	PERDAS
PAÍSES MEMBROS	
Substituição de produtos nacionais caros por produtos similares mais baratos; Libertação de recursos internos para afectar ao investimento na produção exportável; Maior concorrência interna e externa; Atracção de investimento estrangeiro; Reforço da capacidade negocial multilateral.	Custos suportados por países economicamente mais fortes para o nivelamento das mais débeis; Custos da renúncia à importação de bens mais baratos, de países não membros, a favor de bens mais caros de países membros; Custo suplementar da reafectação de recursos, devido ao aumento da concorrência da área.
PAÍSES NÃO MEMBROS	
Maior abertura aos produtos externos, dado: 1) O possível crescimento da área; 2) A maior disponibilidade de informação para acesso ao mercado; 3) A renovação de obstáculos não pautais (licenças, divisas, plafond's.).	Numa ZCL - certificados de origem. Numa UA - pauta externa comum.

Fonte: elaboração própria, com base em Balassa, Robson e outros autores citados na secção 1.

Com esta síntese, embora não muito aprofundada (ver Tabela 5), pode-se, desde já, inferir que nem todos os países são beneficiados por uma integração. A verdade é que só aqueles que conseguirem, por serem (teoricamente) mais eficientes, explorar economias de escala na produção de um bem, preferencialmente num bem cuja produção tenha vantagens comparativas – e, por isso, produzir a uma escala maior (face ao alargamento do mercado) e a custos marginais decrescentes –, poderão efectivamente, tirar vantagens económicas importantes da integração regional. *Como poderá Angola ser beneficiada com a integração? Será que as economias de escala são condição suficiente para atrair o investimento para a área integrada? E se assim não for, como conquistar o investimento estrangeiro, especialmente para a fileira do algodão?*

Como os países ficam impedidos de utilizar as barreiras aduaneiras ao comércio, têm tendência para recorrer a outras medidas para exercer influência sobre as trocas comerciais e, desse modo, atingirem determinadas metas económicas. Estas medidas são conhecidas por *barreiras não tarifárias* (ou *distorções tarifárias*) ao comércio. Geralmente, essas medidas, as mais utilizadas, são levadas a cabo no âmbito de *uma política industrial concreta*, procurando algum proteccionismo das indústrias locais. A Tabela 6 apresenta as principais barreiras e formas que a integração utiliza para as ultrapassar.

Tabela 6 - principais barreiras e formas que a integração utiliza para as ultrapassar

Barreiras não tarifárias	Formas utilizadas para impedir barreiras não tarifárias
Subsídios às importações	Harmonização de políticas, de entre elas a industrial, dentro da zona integrada
Quotas de importações	Harmonização de políticas, de entre elas a industrial, dentro da zona integrada
Restrições voluntárias às exportações	Harmonização de políticas, de entre elas a industrial, dentro da zona integrada
Necessidade de requisitos locais ou políticas governamentais de compra	Harmonização das especificidades técnicas e de políticas entre os países membros
Subsídios de crédito à exportação	Harmonização de políticas, de entre elas a industrial, dentro da zona integrada
Aquisição nacional de bens	Harmonização de políticas, de entre elas a industrial, dentro da zona integrada
As barreiras burocráticas (regulamentações oficiais sobre especificações técnicas e sanitárias)	Harmonização das especificidades técnicas entre os países membros
Critérios de classificação e valorização de mercadorias	Harmonização das especificidade técnicas entre os países membros
Direito <i>anti-dumping</i>	Harmonizar os direitos <i>anti-duping</i>
Cartéis e concentrações	Harmonização de políticas, de entre elas a da concorrência

Barreiras não tarifárias	Formas utilizadas para impedir barreiras não tarifárias
Monopólios comerciais	Harmonização de políticas, de entre elas a da concorrência
Auxílios estatais	Harmonização de políticas, de entre elas a da indústria
Impostos indirectos para influenciar os fluxos comerciais/ restituições fiscais na fronteira	Aplicação do princípio destino (os bens ficam sujeitos ao sistema tributário indirecto em vigor no país a que se destinam)

Fonte: elaboração própria, com base em Balassa, Robson e outros autores citados na secção I

Angola utiliza barreiras? Quais os seus objectivos?

Todas estas medidas e políticas funcionam como verdadeiras barreiras ao livre comércio. De acordo com Paul Krugman (2001:213)⁸⁶, os efeitos de algumas dessas barreiras não tarifárias, designadas também como política comercial, podem resumir-se na Tabela 7:

Tabela 7 - efeitos de algumas barreiras não tarifárias

Efeitos	Políticas comerciais alternativas			
	Tarifa	Subsidio às importações	Quota de importação	Restrições voluntárias às exportações
Excedente do produtor	Aumenta	Aumenta	Aumenta	Aumenta
Excedente do consumidor	Diminui	Diminui	Diminui	Diminui
Receitas do governo	Aumentam	Diminuem (gastos do governo aumentam)	Não mudam (renda para detentores de licença)	Não muda (rendas para estrangeiros)
Bem-estar económico geral	Ambíguo (diminui para países pequenos)	Diminui	Ambíguo (diminui para países pequenos)	Diminui

Fonte: Paul Krugman (2001:213)

Recorde-se que ao caminhar para um nível de integração mais completo, para evitar distorções na concorrência, uma deficiente afectação de recursos e para não prejudicar os objectivos da integração, todas as políticas terão que ser harmonizadas, de entre essas políticas *a política industrial comum*, que evitaria que os países continuassem a perseguir objectivos industriais próprios, tomando medidas como o favorecimento de empresas nacionais contra estrangeiras instaladas no mercado interno, com os efeitos nefastos que isso tem à luz do mercado integrado. A acontecer, a referida adopção de políticas comuns exigirá a existência de autoridades supranacionais, capazes de levar a cabo essas políticas comuns. Mas, por outro lado, significa a perda substancial de instrumentos de política económica (nomeadamente, política industrial, orçamental, cambial e monetária) pelos Estados independentes.

Utilizando a teoria como lente, responde-se, nas secções seguintes, às perguntas formuladas, refazendo a sua ordem e fundamentando as políticas industriais em vigor na SADC e em Angola.

⁸⁶ Krugman, P.R. and Obstfield, M., (2001) *Economia Internacional, Teoria e Política*, Pearson Educacion, p.213.

II PARTE: A SADC - COMUNIDADE DE DESENVOLVIMENTO DA ÁFRICA AUSTRAL vs ANGOLA

2.1. A SADC - Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) e a sua política industrial

O presente capítulo analisa o quadro de integração da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), incluindo a sua visão e missão, a agenda comum e as estratégias alargadas da SADC. O capítulo faz uma introdução da SADC no seu contexto histórico, apontando as razões da sua criação, a sua evolução e as razões para a elaboração do Plano Estratégico Indicativo de Desenvolvimento Regional (RISDP), na sua versão projecto, de Março de 2003, principal fonte deste capítulo⁸⁷. Com isso pretende-se, além do enquadramento histórico, responder à questão antes formulada: *Em qual das formas de integração se enquadra a SADC e desde quando?*

Por outro lado, uma política comunitária estabelece um conjunto de regras – de entre elas as relativas à indústria –, que, no seu todo, constituem o quadro de limites e possibilidades no âmbito do qual os Estados membros (e a própria Comunidade, uma vez que esta se submete às mesmas regras dos Estados membros) podem desenvolver a sua política industrial. A explicitação desse quadro também será objecto desta secção. Para tal, apresenta-se, num primeiro momento, a natureza do RISDP e as justificações da sua existência, para debruçar-se, depois, sobre as políticas e estratégias económicas e sociais da área da indústria na SADC. De seguida, com base nos enquadramentos apresentados na primeira parte sobre a política industrial, afere-se até que ponto a política industrial permitida pela SADC é, ou não, sustentada pela teoria económica. Pretende-se com isto responder à questão: *Que políticas adoptou, ou pretende adoptar, a SADC no âmbito da indústria? Qual o seu suporte teórico?*

2.1.1. Contexto histórico

2.1.1.1 A Conferência de Coordenação de Desenvolvimento da África Austral (SADCC)

A cooperação e a integração regionais na África Austral têm como origem os factores históricos económicos, políticos, sociais e culturais que criaram laços fortes de solidariedade e unidade entre os povos da África Austral. Tais factores contribuíram para a criação de uma

⁸⁷ Note-se que a versão, aqui analisada, do RISDP não foi publicada.

personalidade e identidade da África Austral distintas, servindo de base para a cooperação política e económica da região.

A formalização da criação das estruturas para a promoção da cooperação e integração regionais começou como uma iniciativa dos Países da Linha da Frente, que tinha como membros, na região, Angola, Botswana, Moçambique, Tanzânia e Zâmbia. A iniciativa tinha como objectivo inicial a libertação política da região. Desde a sua constituição, em 1975, os Países da Linha da Frente reuniam-se regularmente com o objectivo de coordenar os esforços, recursos e estratégias relativamente aos Movimentos de Libertação Nacional da África Austral que lutavam contra o colonialismo, racismo e a dominação da minoria branca. Mais tarde, a iniciativa foi alargada para tratar das agressões militares e desestabilização desencadeadas pelo regime do *apartheid* da África do Sul contra os Estados independentes da região. A intensificação da luta em ambas as frentes reforçou os laços de solidariedade e a necessidade de uma acção concertada.

A maioria dos Países da África Austral alcançou a independência política, mas contra um pano de fundo de pobreza em massa, de atraso económico e da ameaça dos países vizinhos, poderosos e hostis, governados por uma minoria branca. Assim, os líderes viram a promoção do desenvolvimento económico e social, através da cooperação e integração, como o passo lógico subsequente ao alcance da independência política.

Neste âmbito, com base nas conclusões emanadas da Conferência de Arusha, de Julho de 1979, na qual se acordou numa estratégia de lançamento da Conferência de Coordenação de Desenvolvimento da África Austral (SADCC), os então nove países independentes da África Austral: Angola, Botswana, Lesoto, Malawi, Moçambique, Swazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbabwe, reuniram-se em Cimeira, em Abril de 1980, em Lusaka, na Zâmbia, para manifestarem o seu compromisso na prossecução de políticas visando a libertação económica alicerçada num desenvolvimento integrado sustentado das suas economias.

A Cimeira adoptou a Declaração de Lusaka intitulada “África Austral: rumo à libertação económica” e um Programa de Acção para as áreas de Transportes e Comunicações, Alimentação e Agricultura, Indústria, Desenvolvimento da Mão-de-Obra e Energia. A SADCC tinha, na altura, como objectivo reduzir, sobretudo, a dependência económica, mas não só, em relação à África do Sul; forjar os laços com vista a uma integração regional genuína e equitativa; mobilizar recursos para a implementação das políticas nacionais e inter-estatais; e encetar acções concertadas com o fim de garantir a cooperação internacional, no quadro da

estratégia de libertação económica. Na prossecução desses objectivos, a Organização centrou-se na *cooperação funcional* em sectores-chave, através de um Programa de Acção conhecido por Programa de Acção da SADCC (SPA). A SADCC reflectia, acima de tudo, o espírito do Pan-Africanismo e o interesse deste pela necessidade de integração regional, como meio de alcançar a unidade continental africana e recuperar a dignidade africana e a sua posição nos assuntos globais. Esses princípios estavam preconizados no Tratado da OUA, de 1963, e no Plano de Acção de Lagos, de 1980, assim como na Acta Final de Lagos.

Ao nível regional, a SADCC tinha como principais instituições: a Cimeira dos Chefes de Estado e Governo, cuja responsabilidade era dirigir e controlar as funções da Conferência; o Conselho de Ministros, que respondia perante a Cimeira, encarregue de supervisionar as actividades e o desenvolvimento da SADCC e aprovar as suas respectivas políticas; o Comité Permanente dos Altos Funcionários, que funcionava como um comité técnico consultivo e de assessoria ao Conselho; e o Secretariado, responsável pela coordenação e gestão dos programas da SADCC.

Para efeitos de coordenação do Programa de Acção da SADCC (SPA) e aumento do sentido de propriedade, foi adoptada uma estrutura descentralizada e foram feitas afectações de diferentes sectores para cada Estado Membro. Tal abordagem sublinhava a necessidade de se criar uma auto-suficiência colectiva, confiança mútua e foi nesta base que a Organização foi evoluindo com o tempo. As áreas de cooperação foram aumentando, à medida que aumentava também o número dos Estados membros, uma vez que a cada um deles era atribuído um sector para coordenação, e também em resposta aos novos desafios, como, por exemplo, o HIV/SIDA. Com o aumento das áreas de cooperação, expandiu-se também o próprio Programa de Acção (SPA).

2.1.1.2. Da SADCC para a SADC

Já nos últimos anos da década 80, foi-se tornando evidente a necessidade de reforçar a SADCC. O alcance da independência e da soberania nacional da Namíbia, em 1990, marcou oficialmente o fim da luta contra o colonialismo na região. Em alguns outros países, a conjugação de esforços visando pôr termo aos conflitos internos começava a produzir resultados positivos. Na África do Sul, o processo estava em curso para pôr fim ao sistema desumano de *apartheid* e estabelecer, assim, um sistema constitucional aceitável para todo o povo sul-africano. Esses desenvolvimentos tiraram a região de uma era de conflitos e confrontação, colocando-a numa situação de paz, segurança e estabilidade, condições essenciais para a cooperação e o desenvolvimento.

No continente Africano, os esforços continuavam, principalmente sob os auspícios da Organização de Unidade Africana (OUA), em prol da promoção de relações económicas mais estreitas. Com efeito, em 1991, os Chefes de Estado e Governo da OUA assinaram o Tratado que criou a Comunidade Económica Africana. Tal como o Plano de Acção de Lagos, de 1980, o Tratado tomou as Comunidades Económicas Regionais (RECs) como os blocos da edificação da Comunidade Continental. À luz desse movimento, os Chefes de Estado e Governo da SADC viam os seus esforços de integração regional na África Austral como parte desse esforço continental. Mais recentemente, a União Africana, sucessora da OUA, reafirmou o seu engajamento para com a Comunidade Económica Africana. A Nova Parceria de Desenvolvimento da África (NEPAD) identificou as Comunidades Económicas Regionais (RECs) como instituições implementadoras do seu programa.

Na arena global registam-se, entretanto, mudanças políticas e económicas fundamentais e de grande alcance. A guerra fria havia terminado e os assuntos mundiais eram, cada vez mais, geridos com base em consultas e consenso, ao invés da confrontação e da concorrência. A integração foi-se tornando, rapidamente, numa tendência global. Países em várias regiões do mundo estavam a organizar-se em entidades económicas e políticas mais estreitas. Esse movimento em direcção a blocos regionais mais fortes iria transformar o mundo tanto económica, como politicamente, beneficiando, assim, o componente empresarial dentro desses blocos económicos das economias de escala proporcionadas pelos grandes mercados, por forma a tornar-se competitivo aos níveis doméstico e internacional. Para evitar que as firmas na África Austral perdessem a dinâmica, tornou-se imperativo criar um mercado regional maior para permitir que também elas beneficiassem das economias de escala.

Na sua reunião Cimeira, em Windhoek, em Agosto de 1992, os Chefes de Estado e Governo assinaram um Tratado que transformava a SADCC, Conferência de Coordenação, em SADC, Comunidade – e redefiniram a base de cooperação entre os Estados membros: passou de uma associação voluntária para uma instituição juridicamente vinculativa. A transformação da SADCC em SADC tinha como objectivo promover uma maior cooperação e integração económicas, com vista a apoiar a abordagem dos vários factores que terão tornado difícil sustentar o crescimento e o desenvolvimento sócio-económicos, como, por exemplo, a contínua dependência da exportação de alguns produtos primários. Tornou-se, portanto, uma necessidade permanente para os governos dos Estados membros da SADC transformar e re-estruturar as suas economias. A pequena dimensão dos seus mercados individuais, a falta de infra-estruturas sócio-económicas e o elevado custo *per capita* para garantir tais infra-estruturas, bem como as

suas bases de baixo rendimento, tornaram difícil atrair, ou manter, individualmente os níveis de investimento necessários ao seu desenvolvimento sustentado.

Assim, a SADC optou pela integração para o desenvolvimento que reconhece a diversidade política e económica dos países membros, incluindo as diferenças prevalecentes nas estruturas de produção, nos sistemas de comércio, nas riquezas existentes, as prioridades de desenvolvimento, as afiliações institucionais e os mecanismos de alocação dos recursos. A integração para o desenvolvimento enfrenta muitas barreiras de produção, o fraco desenvolvimento das infra-estruturas e da eficiência, decorrentes do estado de subdesenvolvimento da região. Tal abordagem tem também a vantagem de complementar a liberalização do comércio com medidas correctivas sustentáveis, destinadas a proteger os países membros menos desenvolvidos contra os problemas relacionados com a fraca produção, resultantes da remoção das barreiras comerciais. A abordagem permite ainda aos Estados membros definirem o âmbito e os sectores de cooperação e identificarem as estratégias e os mecanismos apropriados para ultrapassar os obstáculos da integração e atender os desequilíbrios regionais entre si.

Durante a década de 90, os membros da Organização aumentaram para 14, com a adesão da Namíbia, em 1990, da África do Sul, em 1994, das Maurícias, em 1995, e das Seychelles e da República Democrática do Congo, em 1997.

Desde a sua criação, a SADC inculcou o sentido de identidade regional, assim como a tradição de consultas entre os povos e governos da África Austral que, entre outros aspectos, melhorou a segurança regional. A SADC formulou igualmente um Programa de Acção (SPA), que cobre a cooperação em vários sectores económicos e sociais e implementou vários projectos infra-estruturais e outros. Por outro lado, a SADC elaborou protocolos em muitas áreas de cooperação, que estabelecem um quadro legal para a cooperação entre os Estados membros.

Embora a SADC tenha registado sucessos de relevo, a organização enfrentou também dificuldades e constrangimentos, a saber: a falta de reformas institucionais para uma transformação eficaz da SADCC em SADC; a falta de sinergias entre os objectivos do Tratado, por um lado, e o actual Programa de Acção da SADC (SPA) e o quadro institucional, por outro, e, finalmente, a falta de mecanismos apropriados capazes de traduzir o alto grau de compromisso político em programas concretos de edificação e integração da comunidade.

Para a solução desses e outros problemas institucionais, os Chefes de Estado e Governo da SADC aprovaram, na sua Cimeira Extraordinária realizada em Março de 2001, em Windhoek, a reestruturação das instituições da SADC. No âmbito da reestruturação, os vinte e um sectores então existentes foram reagrupados em quatro Direcções sediadas no Secretariado da SADC, a saber: 1- Direcção de Comércio, Indústria, Finanças e Investimentos, 2- Direcção de Infraestrutura e Serviços, 3- Direcção de Alimentação, Agricultura e Recursos Naturais e 4- Direcção de Desenvolvimento Social e Humano e Programas Especiais. Ao nível nacional, os Comités Nacionais da SADC terão como tarefa a coordenação dos interesses dos seus respectivos Estados membros relacionados com a SADC. Ao nível regional, foi criado um Comité Integrado de Ministros (CIM) com a função de coordenar as actividades dos diferentes conjuntos de sectores. A nova estrutura inclui igualmente um sistema de Troika e o Órgão de Política, Defesa e Segurança.

A reestruturação tinha como objectivo aumentar a eficiência e eficácia das políticas e dos programas da SADC e implementar uma estratégia coordenada mais coerente e melhor, com vista à eliminação da pobreza na região. Para apoiar a reestruturação das instituições da SADC e providenciar uma direcção clara das políticas e dos programas da Organização numa perspectiva de médio a longo prazo, a Cimeira Extraordinária da SADC aprovou também que o Secretariado elaborasse o RISDP, guiado pela visão da SADC.

2.1.1.3. Visão da SADC

O RISDP tem como base a visão da SADC, que traça a direcção para o desenvolvimento da região. A Declaração “Rumo à Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral” adoptada em Windhoek, Namíbia, a 17 de Agosto de 1992, pelos Chefes de Estado e Governo dos Estados da África Austral, apela a todos os países e povos da região a desenvolverem uma visão de um futuro comum, um futuro dentro de uma comunidade regional.

A visão da SADC é a de um futuro comum, um futuro numa comunidade regional que garantirá o bem-estar económico, a melhoria dos padrões de qualidade de vida, a liberdade e justiça social, paz e segurança dos povos da África Austral. Esta visão comum está enraizada nos valores e princípios comuns e nas afinidades históricas e culturais existentes entre os povos da África Austral.

2.1.1.4. Missão da SADC

O RISDP apoia-se também no enunciado da missão da SADC. A partir da Declaração de 1992 e do Relatório da Revisão *modus operandi* das instituições da SADC, particularmente dos objectivos e estratégias estipulados no Artigo 5º do Tratado, o Enunciado da Missão da SADC é: “promover o crescimento económico e o desenvolvimento sócio-económico sustentáveis e equitativos, através de sistemas produtivos eficientes, uma maior cooperação e integração, boa governação e paz e segurança duradoiras, por forma a que a região possa emergir como um participante competitivo e eficaz na economia internacional”.

A prossecução desta missão é guiada pelos seguintes princípios, estipulados no Artigo 4º do Tratado da SADC:

- a) Igualdade de soberania de todos os Estados membros;
- b) Solidariedade, paz e segurança;
- c) Direitos humanos, democracia e estado de direito;
- d) Equidade, equilíbrio e benefício mútuo;
- e) Resolução pacífica de disputas.

2.1.1.5. A agenda comum da SADC

A Agenda Comum da SADC é apresentada no Artigo 5º da Emenda do Tratado, assim como no Relatório da Revisão das Operações das Instituições da SADC e integra as políticas e as estratégias da Organização. As políticas da SADC visam:

- Promover o crescimento económico e o desenvolvimento sócio-económico sustentáveis e equitativos que garantirão o alívio da pobreza, com o objectivo final da sua erradicação, melhorar o padrão e a qualidade de vida dos povos da África Austral e apoiar os socialmente desfavorecidos, através da integração regional;
- Desenvolver valores, sistemas políticos comuns e outros valores compartilhados, que são transmitidos através de instituições democráticas, legítimas e eficazes;
- Consolidar, defender e manter a democracia, a paz, a segurança e a estabilidade;
- Promover o desenvolvimento auto-sustentado na base da auto-suficiência colectiva e da interdependência entre os Estados Membros;
- Alcançar a complementaridade entre as estratégias e os programas nacionais e regionais;
- Promover e otimizar o emprego produtivo e a utilização de recursos da região;
- Conseguir a utilização sustentável dos recursos naturais e a protecção efectiva do ambiente;

- Reforçar e consolidar as afinidades e laços históricos, sociais e culturais desde há muito existentes entre os povos da região;
- Combater o HIV/SIDA e outras doenças fatais e infecciosas;
- Garantir que a erradicação da pobreza seja incluída em todas as actividades e programas da SADC; e
- Incluir o conceito de género no processo de edificação da Comunidade.

2.1.1.6. As estratégias alargadas da SADC

As estratégias alargadas da SADC, como previstas no Tratado, devem:

- Harmonizar as políticas e os planos sócio-económicos dos Estados Membros;
- Encorajar os povos da região e as suas instituições a tomarem iniciativas que visem o desenvolvimento de vínculos sociais e culturais no seio da região e a participação plena na implementação de programas e projectos da SADC;
- Criar instituições e mecanismos apropriados, com vista à mobilização dos recursos necessários para a implementação de programas e operações da SADC e suas instituições;
- Desenvolver políticas destinadas à eliminação progressiva de obstáculos à livre circulação de capitais e força de trabalho, mercadorias e serviços e, em geral, à livre circulação de pessoas da região, entre os Estados Membros;
- Promover o desenvolvimento dos recursos humanos;
- Promover o desenvolvimento, a transferência e o domínio da tecnologia;
- Melhorar a gestão e o rendimento económicos através da cooperação regional;
- Promover a coordenação e a harmonização das relações internacionais dos Estados Membros; e
- Assegurar o interesse e a compreensão, a cooperação e o apoio internacionais, e mobilizar afluxos de recursos, públicos e privados, para a região.

2.2. O Plano Estratégico Indicativo de Desenvolvimento Regional (RISDP): Que políticas a SADC adoptou, ou adoptará, no âmbito da indústria? Qual o seu suporte teórico?

Segundo o Acordo que Emenda o Tratado da SADC, o RISDP, baseado nas prioridades estratégicas da SADC e na sua Agenda Comum, visa providenciar direcção estratégica aos programas, projectos e actividades da SADC. O RISDP estabelece a ligação entre objectivos e prioridades estratégicos e políticas e estratégias a serem seguidos, com vista a alcançar as metas estabelecidas, durante um período de dez a quinze anos.

O RISDP fixa as balizas que indicam as principais direcções conducentes ao alcance das metas acordadas para, assim, permitir a monitorização e medição dos progressos. Neste sentido, o RISDP estabelece um programa de implementação lógico e coerente das actividades principais necessárias para se atingirem as metas mais amplas da região, dentro de um prazo razoável, viável e de consenso, que toma em consideração as limitações de recursos.

Considerando as discrepâncias existentes entre os Estados Membros, ao mesmo tempo que mantém uma estratégia de “integração para o desenvolvimento”, o RISDP reconhece a necessidade de uma *abordagem flexível* para uma maior integração e a implementação das várias reformas e recomendações de políticas.

De acordo com o RISDP, muitas das políticas, estratégias e programas da SADC foram formulados independentemente, por Unidade de Coordenação Sectorial, antes do seu agrupamento gerido através das Direcções, pelo que as várias políticas, estratégias e programas careciam de uma coordenação apropriada, o que resultou numa fraca ligação inter-sectorial. O RISDP identifica e reforça a ligação, os programas e as políticas dos vários sectores, com vista a melhorar a eficiência e a prestação do Programa de Acção da SADC.

O RISDP providencia aos Estados Membros da SADC uma agenda coerente e abrangente das políticas sociais e económicas para os próximos dez a quinze anos. O RISDP providencia também ao Secretariado e às outras instituições da SADC as linhas mestras das prioridades e políticas sociais e económicas, melhorando, portanto, a sua eficiência no desempenho do papel de facilitador e coordenador.

À luz da visão da SADC de um futuro comum dentro de uma comunidade regional e da sua missão de promover um crescimento económico e desenvolvimento sócio-económico equitativo, o objectivo final do RISDP é aprofundar a agenda de integração da SADC, tendo em vista acelerar a erradicação da pobreza e o alcance das outras metas de desenvolvimento económico e social. Para o alcance desse objectivo, o RISDP fez um levantamento da situação social e económica na região, por forma a providenciar à SADC uma estratégia que lhe permita alcançar os seus objectivos.

2.2.1. Políticas e estratégias industriais na SADC

Desde a sua criação, em 1980 (como SADCC), a SADC esteve constantemente engajada na formulação de políticas e estratégias nas diferentes áreas de cooperação e integração regionais,

tendo em vista alcançar os seus objectivos. As estratégias e políticas foram consolidadas em documentos de estratégia sectorial, Memorandos de Entendimento (MOUs) e em Protocolos, que são instrumentos chave para o processo da edificação da Comunidade.

Durante os seus 24 anos de existência, a SADC registou progressos significativos nas áreas de cooperação regional e de integração do mercado regional, assim como em infra-estruturas e serviços regionais.

A presente secção analisa e avalia, de forma resumida, as actuais políticas e estratégias industriais na SADC, separando a indústria mineira da indústria, porque, segundo aquele órgão, as exportações da SADC são fundamentalmente de produtos básicos e não processados (cerca de 90% das exportações da SADC compreendem produtos minerais e agrícolas). Por outro lado, a região produz os mesmos produtos básicos, que são essencialmente agrícolas e minerais.

A indústria, no âmbito do novo organigrama da SADC, faz parte do conjunto dos sectores de Comércio, Indústria, Finanças e Investimento (TIFI), que congrega as áreas de comércio e indústria, recursos minerais, finanças e investimento. De acordo com a visão da SADC, esses sectores estão intrinsecamente interligados e podem facilmente influenciar o desenvolvimento na região.

De acordo com o RISDP, as actuais políticas e estratégias seguidas na região incidem sobre a promoção da exportação, promoção de ligações industriais, substituição eficaz das importações, melhoramento do clima de investimento, facilitação das importações de bens essenciais, desenvolvimento humano regional, activação dos serviços de apoio industrial, distribuição equitativa da actividade industrial e adopção de taxas cambiais flexíveis orientadas para o mercado.

Quanto à indústria mineira, o foco está no desenvolvimento de uma indústria mineira regional que seja económica, social e ambientalmente sustentável, capaz de responder aos desafios do sector mineiro regional, assim como garantir o crescimento competitivo da indústria a longo prazo. Para o efeito, estão a ser harmonizadas as políticas no sentido de melhorar o clima de investimento, o fluxo de informação e o desenvolvimento da indústria mineira de pequena escala, comercialmente viável, com uma maior participação da mulher.

Desde a entrada em vigor do Protocolo do Sector Mineiro, no ano 2000, a legislação sobre o sector mineiro foi harmonizada em quase todos os Estados Membros da SADC, com a excepção da RDC (República Democrática do Congo).

Para esta indústria, os desafios que a SADC se coloca incluem a aquisição de tecnologias e do saber fazer para facilitar a mais-valia da indústria, a facilitação de mais investimentos na indústria e garantia de um desenvolvimento sustentável da indústria, em termos ambientais. Um outro desafio seria melhorar a participação, na indústria, dos operadores de pequena escala e dos grupos vulneráveis, incluindo a mulher.

Conclusão

As políticas conformam-se com os objectivos estratégicos de harmonização das políticas macro-económicas coerentes com a preservação dum ambiente favorável ao investimento local e estrangeiro; desenvolvimento de políticas deliberadas de industrialização e ao desenvolvimento de infra-estruturas económicas e sociais. As políticas e estratégias industriais da SADC poderão contribuir, até certo ponto, para o desenvolvimento da indústria na região.

De acordo com a teoria a que nos referimos no capítulo anterior, elas podem ser agrupadas em políticas horizontais e políticas verticais. Como políticas horizontais dizem respeito aos elementos que contribuem para a criação e a manutenção da competitividade da economia em termos sistémicos e neutra quanto aos receptores, então enquadram-se nessa categoria todas as políticas e estratégias da indústria. O mesmo não se pode dizer das políticas e estratégias do sector mineiro. Estas, por especificarem à partida o receptor: sector mineiro, são mais – de acordo com a óptica da autora – de natureza vertical e, como toda a politica vertical encerram uma certa dose de incerteza e risco, mesmo que, à partida, se apresente como o sector que mais contribui para a exportação⁸⁸.

Mais do que isso, a estratégia para o sector mineiro visa o aumento das exportações e da competitividade e como se deduz que apresenta vantagens comparativas – de outro modo não teriam tão grande desempenho na balança comercial dos países da SADC – parte dos resultados esperados poderão ser colhidos no curto e médio prazos, mas a parte mais ambiciosa só no longo prazo, se a política for bem sucedida. Dada a existência de vantagens comparativas, essa política (do sector mineiro) serve simplesmente para reforçar o que o mercado e as políticas horizontais por si só fariam.

⁸⁸ Note-se que o petróleo faz parte do sector mineiro.

Por outro lado, pode-se aferir que o RISDP é, por natureza, *indicativo* e articula as prioridades políticas e estratégias apropriadas para o alcance das metas de integração e desenvolvimento regional da SADC. *Por outras palavras, não se trata de um plano tipo receita pronta ou de comando.* Pelo contrário, pode-se inferir a possibilidade do país membro traçar as suas próprias políticas – verticais –, desde que não ultrapasse as balizas. Ao contrário de algumas organizações congéneres, aqui, as políticas industriais não se sobrepõem *ainda* às políticas nacionais dos países membros. Essa situação encontra explicação na forma de integração actual da SADC: *uma zona de comércio livre*, o primeiro nível de integração, considerado por alguns autores como integração passiva, ou negativa, onde a principal preocupação dos países se relaciona com as barreiras alfandegárias e a circulação de mercadorias.

O RISDP, embora reconheça a necessidade de garantir uma industrialização equilibrada e mutuamente vantajosa na região, que esteja centrada na promoção das ligações industriais e na utilização eficiente dos recursos regionais, para a criação de oportunidades de emprego produtivo em toda a região, não se pronuncia sobre que indústrias (sectores) priorizar – possível excepção para o sector mineiro⁸⁹ –, a concessão de subsídios, o tempo de duração dos incentivos concedidos, entre outros, reconhecendo a necessidade, tal como no sector mineiro, de harmonização das políticas industriais. Resta, então, ver quais os instrumentos das políticas comercial e financeira, o que remete o assunto para as políticas e estratégias de comércio, finanças e investimentos na SADC, assunto tratado a seguir.

2.2.1.1. Políticas e estratégias de comércio, finanças e investimentos na SADC

O protocolo da SADC sobre Trocas Comerciais⁹⁰, conforme emendado, preconiza a criação de uma *Zona de Comércio Livre* na região, até 2008, tendo como objectivo uma maior liberalização do comércio intra-regional sobre bens e serviços; garantir uma produção eficaz; contribuir para o melhoramento do clima de investimento local, trans-fronteiriço e estrangeiro e promover o desenvolvimento económico, diversificação e industrialização, tendo como meta final a erradicação da pobreza.

As estratégias específicas adoptadas para a materialização desses objectivos são: eliminação gradual das taxas aduaneiras; adopção de regras comuns de origem; harmonização das normas e procedimentos aduaneiros; alcance de padrões, qualidade, acreditação e metrologia

⁸⁹ Inferência feita pela autora, atendendo ao tratamento específico dentro das políticas e estratégias da SADC.

⁹⁰ Que entrou em vigor no dia 25 de Janeiro de 2000, com o desejo de ser implementado a 1 de Setembro de 2000.

internacionalmente aceites: harmonização das medidas sanitárias e fitossanitárias; supressão das barreiras não tarifárias e liberalização do comércio sobre serviços.

O sucesso dessas metas depende da implementação eficaz do protocolo comercial por todos os Estados Membros, particularmente no que respeita à supressão das barreiras tarifárias e não tarifárias, que toma em consideração as especificidades dos diferentes Estados Membros. Tais acções deverão ser acompanhadas de regras de origem apropriadas, que encorajarão o aproveitamento optimizado dos recursos regionais e permitirão ligações entre os vários canais de produção.

Medidas foram também tomadas no sentido de harmonizar as normas e os procedimentos aduaneiros. As medidas, juntamente com os padrões, qualidade, acreditação e metrologia internacionalmente aceites, assim como a harmonização das medidas sanitárias e fitossanitárias, deverão activar o comércio intra-SADC.

Relativamente aos serviços será adoptado um quadro jurídico que garanta o cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelos Estados Membros da SADC.

O RISDP focaliza a promoção do comércio, liberalização e desenvolvimento económico, como um meio de facilitar as trocas comerciais e a liberalização financeira, o desenvolvimento competitivo e diversificado do sector industrial e mineiro e o aumento do investimento através da criação de um Mercado Comum da SADC. Para a materialização desse objectivo, a SADC vai acelerar e concluir a criação de uma zona franca comercial, iniciar negociações para o estabelecimento da união aduaneira, que será seguida pelo mercado comum, *melhoria da competitividade através do desenvolvimento industrial e aumento da produtividade em todos os sectores*, harmonização das políticas, quadros legais e regulamentares para permitir a livre circulação de factores de produção e implementação de políticas destinadas ao alcance da estabilidade macro-económica e criação de um clima de credibilidade em relação às políticas aplicadas.

As políticas e estratégias que são adoptadas para o comércio, para a liberalização e para o desenvolvimento da economia vão levar em conta as necessidades específicas dos países membros menos desenvolvidos e deverão garantir que prevaleça uma situação de benefícios para ambas as partes. No caso do Protocolo sobre Trocas Comerciais foi adoptado o princípio de assimetria para se tomar em conta as preocupações dos países membros menos desenvolvidos,

em termos de redução tarifária e das regras de origem para alguns produtos. *Estas foram menos rigorosas para eles, pelo menos nos primeiros três anos.* O RISDP avança também que serão igualmente necessárias políticas deliberadas que tomem em conta o desenvolvimento industrial nas áreas, ou nos países periféricos, que poderão não ser tão competitivos com os outros.

Estas variações de desenvolvimento, de acordo com o RISDP, poderiam ser igualmente tomadas em conta através de investimentos trans-fronteiriços em actividades produtivas e no desenvolvimento de corredores, que disseminariam o desenvolvimento por toda a região. *Assim, serão necessárias estratégias que desenvolvam uma base industrial competitiva e justa na SADC,* que utilizem optimamente os recursos locais através de mais-valias e que criem um ambiente conducente a um aumento de investimento e ao crescimento económico sustentado.

O objectivo geral dessa intervenção é o de facilitar a liberalização e o desenvolvimento do comércio e da economia, para que haja uma integração regional mais profunda, e a erradicação da pobreza, bem como o estabelecimento do mercado comum da SADC.

As áreas prioritárias são: a finalização do estabelecimento da Zona de Comércio Livre (ZCL) da SADC; estabelecimento da União Aduaneira (UA); estabelecimento do Mercado Comum (MC) da SADC; o aumento da competitividade da SADC e integração da SADC na economia global.

As estratégias são: aceleração da implementação do protocolo sobre trocas comerciais; início das negociações sobre o estabelecimento da União Aduaneira da SADC até 2004; harmonização das políticas dos quadros legais e reguladores da circulação livre dos factores de produção; formulação e implementação das políticas macro-económicas orientadas para a estabilidade, a fim de se atingir a convergência macro-económica e se projectar a credibilidade; aumento da competitividade através do desenvolvimento industrial e da promoção do aumento da produtividade nos sectores produtivos e promoção da SADC como destino atractivo para o investimento.

As metas que a o RISDP propõe são as constantes da Tabela 8:

Tabela 8 - metas para a liberalização do comércio e desenvolvimento económico

Metas/Ações	Data limite
Zona de Comércio Livre	2008
União Aduaneira	2010
Mercado Comum da SADC	2015
Diversificação da estrutura industrial e das exportações	2015

Metas/Ações	Data limite
Convergência macro-económica em:	
Índice de inflação de um só dígito	2008
Índice de inflação de um só dígito(3%)	2015
Relação entre o <i>déficit</i> orçamental e o PIB inferior a 15% das receitas de exportação	2008
Idem, inferior a 10%	2012
Crédito do Banco Central ao Governo inferior a 10% das receitas fiscais do ano anterior	2008
Idem, inferior a 5%	2012
Idem, eliminado o crédito	2015
Reservas externas/cobertura de importação de um mínimo de 3 meses	2008
Idem, com um mínimo superior a 6 meses	2012
Aumento do nível das poupanças de, pelo menos, 25% do PIB	2008
Aumento do nível dos investimentos internos num mínimo de 30% do PIB	2008
Reforma no sector financeiro:	
Desenvolvimento, fiscalização e implementação dos seguintes Memoraduns e Entendimentos: Sistemas de pagamentos e de compensação; Quadro Jurídico; Bolsa de Valores; Controlos Cambiais e Tecnologia de Informação	2008
Finalização do desenvolvimento do Protocolo sobre finanças e investimentos	2004
Aumento do acesso ao crédito pelas Mulheres e pelas Pequenas e Médias Empresas	2008

Fonte: RISDP (2003)

A SADC, além das políticas e estratégias comerciais, aponta como desafio principal criar um Mercado Comum, que considera razoável. De acordo com o RISDP, para a sua consumação, os Estados Membros deverão cumprir com as decisões acordadas no âmbito do Protocolo da SADC sobre Trocas Comerciais, bem como acelerar a sua implementação, tendo em consideração os benefícios fundamentais inerentes. Isso implicará o cumprimento e a implementação das obrigações da OMC, assim como o aproveitamento das preferências estipuladas no âmbito do Acordo de Cotonou e do Regulamento do Decreto Americano sobre Oportunidades e Crescimento em África (AGOA).

Outro desafio que a SADC se coloca a si mesma relaciona-se com os constrangimentos que a parte da oferta coloca. Assim, acha importante tratar destes constrangimentos, bem como da competitividade da indústria em relação à produção para atenuar o impacto do crescimento pautal no desenvolvimento dos países mais pequenos, sem litoral e menos desenvolvidos, Membros da SADC.

No caminho da SADC para os altos níveis de integração, como, por exemplo, a UA, a questão da dualidade de Membros da SADC numa série de outros organismos regionais e, em consequência, as obrigações contraditórias, é evocada pela SADC, como um caso que deve ser

tratado urgentemente. De igual modo, denota-se uma preocupação pelos desafios colocados pela globalização, especialmente dentro do quadro da OMC, AGOA e dos outros acordos de COTONOU, que, dentro dos desafios enumerados nesse capítulo pela SADC, deverão ser tomados em consideração.

Um outro desafio que a SADC se coloca a si própria, no âmbito do comércio, é a elaboração de novas políticas e estratégias, que deverão ter em atenção os grupos vulneráveis, como a população pobre rural e urbana, empresas de pequena escala, operadores informais e a mulher, por forma a garantir que beneficiem plenamente das referidas políticas.

Conclusão

O Protocolo da SADC sobre Trocas Comerciais tem como objectivo geral estabelecer uma *Zona de Comércio Livre*, como um passo para a concretização da União Aduaneira e, subsequentemente, a consumação de um Mercado Comum.

No geral, as políticas e estratégias da SADC são consistentes com os objectivos de uma ZCL, que pressupõe a eliminação das barreiras à livre circulação de capital, mão-de-obra, bens e serviços e melhorar a gestão e o desempenho económico da região, através da cooperação regional. Assim, evitam os entraves ao movimento de mercadorias e suas consequências negativas na afectação de recursos.

Como se viu aquando da parte teórica deste trabalho, a supressão de barreiras não é, por si só, suficiente para atingir o objectivo de uma integração, daí ser designada por integração passiva, ou integração negativa. Uma integração activa, ou positiva, pressupõe, necessariamente, a criação e/ou modificação das instituições por forma a serem capazes de exercer influências sobre os mecanismos (imperfeitos) do mercado. Isso pressupõe a adopção de políticas comuns aos países integrados. No entanto, como se viu no exposto no ponto anterior, ainda não existem políticas industriais propriamente ditas, (enquanto política de carácter estrutural que visa orientar a afectação de recursos num sentido considerado desejável, ou mesmo como um mecanismo de coordenação), dado ao estágio de integração da SADC, mas já se faz referência à criação de serviços com um quadro jurídico a adoptar, por forma a garantir o cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelos Estados Membros da SADC. Será um passo muito importante, pois recorde-se, segundo Chang (1999:23), um dos factores que mais contribuíram para o sucesso da política industrial coreana, após a década de 1960, foi a estrita articulação existente entre as instituições implementadoras. Embora essa referência diga

respeito a um país, ela pode ser extrapolada para uma instituição supra-nacional. Ela passa também a ter as mesmas responsabilidades nacionais, a partir do momento que assume o poder que antes era da responsabilidade de uma, ou mais nações.

Uma outra conclusão, é que a SADC remete o desenvolvimento industrial para o mercado, pois o RISDP focaliza a promoção do comércio, liberalização e desenvolvimento económico, como um meio para o desenvolvimento competitivo e diversificado do sector industrial e mineiro e o aumento do investimento. Embora se faça referência à necessidade de *políticas deliberadas que tenham em conta o desenvolvimento industrial nas áreas, ou nos países periféricos, que poderão não ser tão competitivos com os outros e de estratégias que desenvolvam uma base industrial competitiva e justa na SADC*, de facto esse assunto é remetido para o futuro, não fazendo parte das prioridades enunciadas no RISDP para esta fase.

Por último, interessa reter que não tendo sido ainda consolidada a ZCL, a SADC está já empenhada na criação de condições para outras formas de integração superior. As metas são ambiciosas – quatro anos para consolidar a ZCL e mais dois para a UA (2010), para quem tem 24 anos de percurso e apenas quatro de um tratado sobre trocas comerciais. Tal facto pode ter sido motivado, antevendo “...o acordo alcançado no fim-de-semana (a 6/7 de Agosto de 2004), em Genebra, no âmbito da OMC, que relança as negociações multilaterais para a liberalização mundial das trocas comerciais de produtos e serviços, conhecidos pelo “Doha Round”, encalhadas desde o falhanço da reunião ministerial de Cancun, em Setembro de 2003.”⁹¹ Esse entendimento foi possível porque os Estados Unidos, a União Europeia e o Japão se comprometeram, pela primeira vez, a vir a pôr termo aos variados subsídios – directos ou indirectos à sua agricultura, através de interpostas pautas alfandegárias, ou regulamentares, que impedem os PVD de com eles competir nos mercados internacionais. Foi essa a condição para que os PVD aceitassem como contrapartida reduzir em *timing* e modalidades a definir, as barreiras tarifárias à entrada dos produtos industriais nos seus mercados, bem como a tornar os mecanismos alfandegários mais transparentes e menos dispendiosos.

Se, por um lado, não há dúvidas de que os subsídios à agricultura, praticada pelos PADs têm efeitos devastadores em África, não só porque impedem os agricultores africanos de acederem aos mercados dos PADs, inundados por produtos agro-pecuários abaixo do seu custo de produção, como também os desencoraja a produzir para os seus próprios mercados, pois estes são invadidos por produtos subsidiados, oriundos dos PVDs, muitas das vezes “disfarçados” de

⁹¹ Lobato, Carlos, (2004), *Uma Lição a Estudar*, em o semanário África, p.4, 9 de Agosto de 2004.

ajuda alimentar, por outro lado, os PVDs não se podem esquecer que não foi o livre mercado que fez deslocar as economias dos países actualmente desenvolvidos, hoje prósperas, ou mais recentes, dos velhos e novos “tigres asiáticos”. Esses mercados foram, durante um longo período histórico, altamente protegidos e só quando se tornaram pequenos para as suas indústrias em crescimento passaram a advogar o derrube das barreiras à livre circulação de capitais e produtos⁹².

Atendendo a que é através do comércio – nesta etapa de ZCL – que a SADC focaliza o desenvolvimento da indústria, impõe-se uma leitura interpretativa do Protocolo de Comércio da SADC, feita já a seguir.

2.2.1.2. O Protocolo da SADC sobre trocas comerciais

A apreciação do texto do Protocolo SADC⁹³ sobre trocas comerciais far-se-á passando em revista as *derrogações e mecanismos de protecção, as regras de origem, a prova documental de origem e o comércio de trânsito*. Os artigos a que adiante se faz referência são os do Protocolo da SADC sobre trocas comerciais.

Derrogações e mecanismos de protecção: Todo o protocolo contém regras claras para a finalidade que se propõe e nos casos em que tais regras possam prejudicar países com sistema económico em situação especial, existem importantes derrogações a quase todas as disposições:

- um período de oito anos para o desarmamento pautal (art.3 alínea b) e, em condições normais, um período razoável na fase de mundialização da economia, que decorre de forma acelerada em todo o planeta, conjuntamente com a criação de grandes blocos de integração económica, que estabelecem mercados internos de grandes dimensões e que competem pela conquista dos mercados;
- o instrumento de negociação por excelência: a oferta das três listas que todos os países têm de apresentar é, por si só, prova de que se pretende proteger os interesses legítimos das economias em integração; a previsão de condições especiais, tanto para o período transitório (poderá atingir os 15 anos), como para outras condições a negociar com base na lista de produtos considerados sensíveis pelos próprios países é, também, uma defesa para as economias em situação económica difícil;
- prevê-se (art. 9) um mecanismo de excepções gerais pela aplicação de medidas tendentes a proteger a moral pública, a vida e a saúde humana, de animais, ou plantas, a propriedade

⁹² Para mais informações, ver Chang, Ha-Joon, *Chutando a Escada, A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*, UNESP, 2004.

⁹³ Protocolo Sobre Trocas Comerciais e acordo que o emenda, SADC, 2000.

intelectual e as práticas comerciais fraudulentas, o património artístico, histórico ou arqueológico, assim como prevenir e aliviar carências alimentares e a conservação de recursos naturais não renováveis e outros;

- em matéria de segurança e manutenção da paz (art. 10), os Estados Membros poderão actuar livremente mesmo contra as disposições do protocolo;
- de acordo com o teor do art. 18, nada impede o estabelecimento de direitos “*anti-dumping*”, que estejam em conformidade com as regras da OMC;
- qualquer país pode estabelecer direitos de compensação (art 19) sobre determinado produto de outro Estado Membro para compensar os efeitos de subsídios concedidos e introduzir novos subsídios que estejam conformes com as disposições da OMC;
- pode-se estabelecer uma medida de protecção (art. 20) sobre determinados produtos se as importações desse produto estiverem a causar graves prejuízos à indústria local, desde que essas medidas de protecção estejam de acordo com as regras estabelecidas no Artº 4 do Acordo, de oito anos (art. 20:6), ou suspender certas obrigações do protocolo, como medida temporária, desde que tenha em vista promover as pequenas indústrias (art. 21:1);
- estabelece-se como obrigação derivada do Acordo que os países aderentes concederão, entre si, a Cláusula da Nação Mais Favorecida (art. 28);
- Está previsto (art. 22) o investimento trans-fronteiras, com vista a promover um regime aberto de investimentos, intensificando assim o desenvolvimento económico, a diversificação e a industrialização.

As regras de origem – De acordo com o Anexo I do Protocolo SADC sobre Trocas Comerciais, está-se em presença de um protocolo sobre trocas comerciais que institui uma ZCL, que cumpre todas as regras da teoria da integração económica: reduz a zero, após uma fase transitória, os direitos aduaneiros e taxas de efeito equivalente e elimina todos os obstáculos não pautais ao comércio entre os Estados Membros. Como não estabeleceram uma pauta aduaneira comum, ficam, por isso, os países aderentes com liberdade pautal face a terceiros países (Resto do Mundo), razão porque é normal estabelecer um conjunto de regras de origem muito apertadas, com o fim de evitar que qualquer membro se sirva da porta de entrada para a introdução na ZCL de mercadorias que possam prejudicar a economia dos outros países, seja pelas diferenças nos direitos aduaneiros de entrada, seja por outras razões de política comercial. Neste protocolo, tudo parece estar descrito com a finalidade de proteger os interesses de todos os países da região sem excepção.

Tanto os critérios de origem (Regra 2, do Anexo I) definidos em termos gerais, como algumas regras acessórias, nomeadamente as regras de tratamento cumulativo e da viagem directa, estão bem adaptados às características dos países aderentes.

Algumas disposições menos comuns estão contidas nas regras de origem: a *regra da unidade de qualificação* (Regra 6, do Anexo I) é uma prova nova que faz a ligação entre as Regras Gerais para Interpretação do Sistema Harmonizado e as regras de origem, dispositivo importante para evitar fugas derivadas de má classificação pautal; a *regra da separação de materiais* (Regra 7, do Anexo I) é uma regra inovadora, que pode favorecer os produtores em condições de abastecimento difíceis; o *critério de transformação substancial para a aquisição de origem*, estabelecendo duas condições percentuais, uma sobre o valor dos materiais importados e outra sobre o valor acrescentado na produção, não só não é muito gravoso, como evita as intermináveis listas de produtos com operações de fabrico e matérias-primas utilizadas, como acontece na Convenção de Lomé IV (Regra 2 e 5);

A *prova documental de origem*, materializada num documento padronizado denominado Certificado de Origem da SADC (Apêndice I, do Anexo II) é um documento simples e eficaz, que está regulamentado de modo a defender fraudes na administração de qualquer país, embora não perdendo maleabilidade em situações mais difíceis, nomeadamente nos casos em que o exportador não é produtor. É evidente que, por si só, sem fiscalização eficiente, nem cooperação administrativa entre os Estados Membros, tal documento não produzirá os efeitos pretendidos.

O *comércio de trânsito* - o Anexo IV, relativo ao comércio de trânsito e às instalações de armazenagem para o trânsito de mercadorias, também merece algumas considerações. As regras e dispositivos contidos neste anexo parecem estar já prevenidas e apetrechadas com dispositivos contra fraudes mais usuais neste tráfego, nomeadamente na exigência de uma garantia, ou caução, que, para ser eficaz, terá de ser pela totalidade dos direitos potenciais que incidem sobre os produtos em trânsito.

Conclusão

Em conclusão, pode-se aferir que o protocolo para implementação de uma Zona de Comércio Livre na área da SADC está repleto de derrogações e medidas de protecção que podem proteger, de forma eficaz, as economias mais débeis, assim como fazer face às mais variadas situações de crise, mesmo a nível macro-económico, que a economia de um país aderente possa atravessar. No entanto, essas derrogações são limitadas no tempo. Mesmo que Angola tivesse pedido o

tempo máximo, teria à sua disposição 15 anos. Como já se passaram quatro, só restam 11 anos para que Angola – a não ser que faça uso, comprovando a exceção em matéria de segurança mencionada no art. 10 do protocolo em análise – adopte políticas internas para o desenvolvimento industrial e, mesmo assim, sob certas condições, entre elas apresentar falhas de mercado e ser uma economia dual.

Outra possibilidade é a adopção, de facto, de políticas, anunciada pela SADC para o sector da indústria, que necessita de enfrentar os desafios da globalização consubstanciados num alto nível de competitividade, diversificação industrial e de produtos, produtividade, transferência de tecnologia e investigação e desenvolvimento. Isso apenas pode ser materializado com um melhoramento geral da produtividade e da capacidade de concorrência, combinadas com um crescimento industrial equilibrado num espaço económico mais amplo e bem interligado, que permite o uso eficiente e eficaz dos factores de produção, com base num aumento da mais-valia.

Mas, o que interessa, de momento, é saber se Angola possui, ou não, uma economia dual e se apresenta falhas de mercado para, de acordo com as teorias que se passou em revista, ver que políticas Angola adoptou, ou pensa adoptar, e a sua implicação nos benefícios da integração.

Na secção seguinte, ao fazer-se um perfil da economia de Angola responder-se-á às perguntas: *Angola tem uma economia dual? Que falhas de mercado Angola apresenta?* E, em função das respostas, aferir se justifica a existência de políticas industriais.

2.3. Perfil económico de Angola

2.3.1. Uma economia dual?

Angola é, potencialmente, um dos mais ricos países da África, entretanto devastado por praticamente três décadas de guerra civil desde a sua independência, em 1975. Os principais protagonistas deste ruinoso conflito foram as duas partes que participaram na luta pela independência: o Movimento Popular da Libertação de Angola (MPLA), que assumiu o poder desde a independência e governou o país desde então, e a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA). Até o fim da guerra fria e à transição para um governo multi-racial na África de Sul, a guerra em Angola foi agravada pelas superpotências rivais e os conflitos regionais na África Austral.

A maior parte dos efeitos destrutivos da guerra ocorreram desde finais de 1992. Os conflitos ocorridos desde então arruinaram muitas cidades e a maior parte das infra-estruturas básicas do país foi destruída, ou severamente danificada, ou degradou-se devido aos efeitos acumulados de uma inadequada manutenção e à falta de investimentos desde a independência. Em muitas zonas do país as estradas tornaram-se intransitáveis, devido à destruição das pontes, a presença de minas terrestres e a deterioração dos pavimentos. O transporte rodoviário ficou praticamente paralisado devido à destruição da maioria das pontes. De igual modo, os três principais eixos ferroviários do país, que ligam o litoral ao interior, foram paralisados.

Também sofreram actos de sabotagem as infra-estruturas básicas das barragens hidro-eléctricas e a rede de distribuição de energia, assim como o fornecimento de água e os sistemas de irrigação. Como resultado, em muitas capitais de província e vilas já não existem sistemas de fornecimento de energia e água, enquanto que as cacimbas se tornaram inoperantes em centenas de aldeias.

A agricultura sofreu fortemente com a deslocação dos camponeses das áreas de conflito, o abate indiscriminado do gado, a pilhagem dos haveres dos camponeses, inacessibilidade das áreas rurais e cidades devido às minas e destruição de pontes, a paralisação de toda a actividade comercial, afectando tanto o fornecimento de instrumentos de trabalho e materiais aos camponeses, como o escoamento dos produtos para os mercados, prejudicando sobremaneira a economia rural. Embora os danos causados à agricultura sejam visivelmente menos impressionantes do que a destruição das cidades e indústrias são, todavia, enormes em escala e o processo de recuperação será longo.

Uma das heranças das mais perversas no caso de Angola consiste no grande número de minas. O Escritório Central de Acção contra as Minas, do Escritório das Nações Unidas para Coordenação dos Assuntos Humanitários (OCHA), estima que existam mais de 6 a 7 milhões de minas no país, colocadas indiscriminadamente por diferentes exércitos beligerantes durante anos de conflito. As minas causaram pesadas baixas à população civil e a desarticulação dos transportes, agricultura e comércio, entre outras actividades económicas. Tem sido indicado que Angola possui mais de 70.000 mutilados como resultado do accionamento de minas. Imensas áreas agricultáveis foram abandonadas devido ao receio de existência de minas.

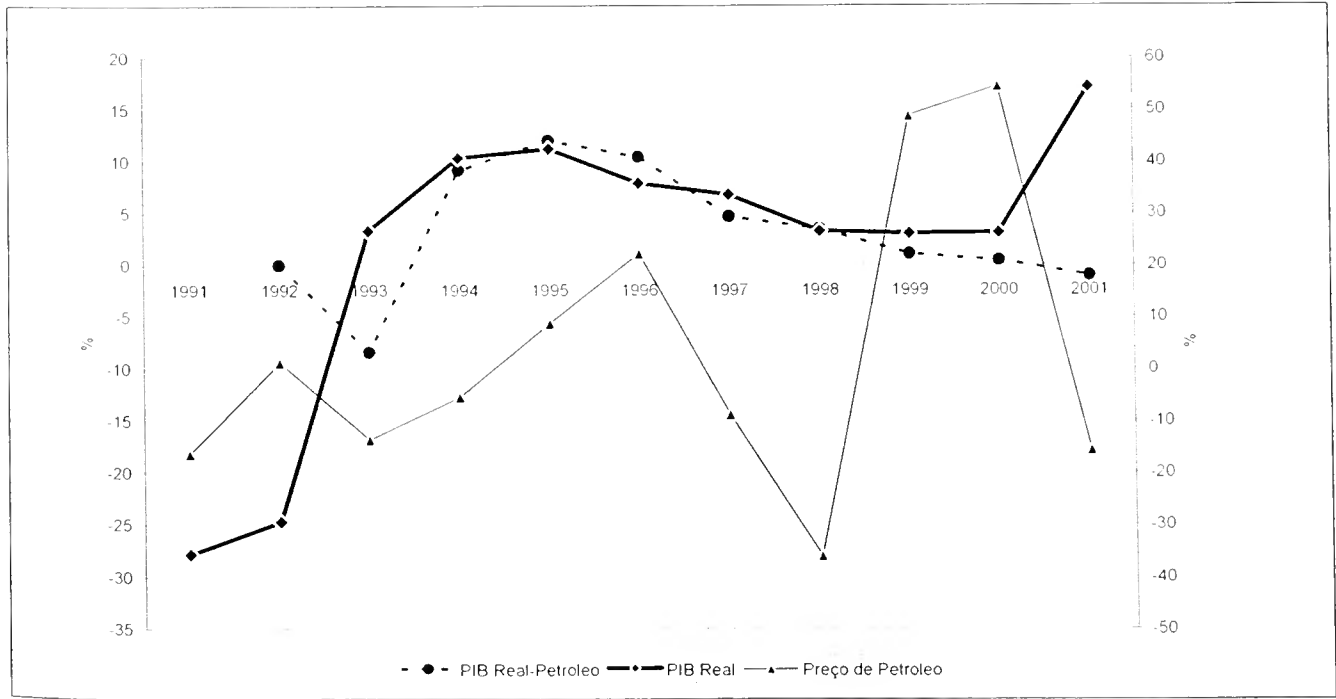
De acordo com o documento da Estratégia de Combate à Pobreza⁹⁴, o crescimento económico em Angola não pode deixar de reflectir as perturbações ocorridas no plano político e

⁹⁴ A secção a seguir retoma os dados inseridos na Estratégia de Combate à Pobreza, do Governo de Angola.

demográfico. Ao longo da última década, o crescimento económico tem-se revelado, de facto, muito instável, consequência directa da guerra e de um desequilíbrio agravado da estrutura económica nacional, com o sector petrolífero a contribuir, em cerca de 50 por cento, para o Produto Interno Bruto (PIB).

A dependência do sector petrolífero induz a uma grande volatilidade do comportamento do PIB, determinada pela variação da produção de petróleo e do seu preço no mercado internacional. Conforme documenta a Ilustração 1, ao longo do período entre 1991 e 2001, o PIB registou um comportamento irregular, tendo atingido, em 2001, um pico de crescimento de 17 por cento, numa altura em que se registou um forte crescimento da produção petrolífera, e as quebras mais acentuadas, de menos 28 por cento em 1991 e menos 25 por cento em 1992, no período do reacender da guerra e de maturação da produção petrolífera (tendo alguns dos poços operacionais secado nesta altura).

Ilustração 1 - taxas de crescimento reais do PIB global e do sector petrolífero e preço do petróleo, 1991-2001



Fonte: Estrategia de Combate à Pobreza. p 13.2003.

O sector petrolífero, dominante na economia, encontra-se, em grande medida, divorciado do resto da economia. Este sector é capital intensivo e utiliza recursos humanos altamente especializados provenientes do exterior. A contribuição directa na geração de emprego local é, portanto, marginal.

Mas, por outro lado, o sector económico não petrolífero, em particular o sector agrícola, foi seriamente afectado pela guerra, especialmente nos anos de 1991 e 1992, quando atingiu quebras da ordem dos 47 por cento. Os desequilíbrios sectoriais são, de facto, notórios, devendo salientar-se a deterioração sistemática do sector da agricultura, silvicultura e pescas. O sector não petrolífero, num país com enormes potencialidades agrícolas, baixou a sua contribuição para o PIB de 24 por cento, em 1991, para cerca de oito por cento em 2001. Angola, que era anteriormente um exportador líquido de produtos alimentares, passou a depender das importações e de ajuda alimentar para cerca de metade das suas necessidades em cereais. Também a indústria transformadora de produtos agrícolas viu a sua actividade praticamente paralisada durante a guerra.

Este quadro reflecte, sem dúvida, uma economia dual. Outro comprovativo é a percentagem do valor acrescentado dos sectores no PIB (Tabela 9):

Tabela 9 - percentagem do valor acrescentado dos sectores no PIB

Valor acrescentado na agricultura (% do PIB)	8
Valor acrescentado na indústria (% do PIB)	66,8
Valor acrescentado nos serviços (% do PIB)	25,3

Fonte: Banco Nacional de Angola.

De acordo com Krugman, muitos dos PVDs têm um problema de desemprego persistente. Especialmente nas áreas urbanas, existe um grande número de pessoas sem emprego, ou com trabalhos ocasionais, com salários extremamente baixos. Os desempregados urbanos coexistem com trabalhadores industriais urbanos relativamente bem pagos. Em Angola, a procura e oferta de emprego segundo os centros de emprego teve o comportamento expresso na Tabela 10, últimos 5 anos:

Tabela 10 - procura e oferta de emprego segundo os centros de emprego

	1997	1998	1999	2000	2001
<i>Valores nominais</i>					
Procura	19.601	23.143	15.315	17.989	16.728
Oferta	9.003	9.748	6.847	4.661	4.630
Colocações	7.647	8.053	6.611	4.464	4.561
<i>Rácios</i>					
Colocação/oferta	85%	83%	97%	96%	99%
Colocação/procura	39%	35%	43%	25%	27%

Fonte: Estratégia de Combate à Pobreza, p.30,2003.

Os dados revelam uma baixa e decrescente capacidade de emprego ao longo dos anos, já que, em 2001, somente 27 por cento dos pedidos de emprego haviam sido satisfeitos. Uma outra questão importante a registar é a redução da procura de emprego por parte da massa

desempregada urbana, o que pode pressupor, segundo a Estratégia de Combate à Pobreza, uma menor confiança dos desempregados na capacidade dos centros de emprego em conseguir colocações, ou pode também indicar que, cada vez mais, se instalou uma relação directa empregador e potencial empregado no processo de recrutamento. Os dados da redução da oferta de emprego por parte das empresas podem ser sintoma do anterior, mas podem também representar uma fraca capacidade de criação de emprego formal não especializado, ou seja, um sintoma de que as empresas têm, hoje, menos capacidade de absorção de tal força de trabalho. Quaisquer que sejam as leituras que possam ser realizadas, o facto é que os dados demonstram a dificuldade na obtenção de emprego via mecanismos da economia formal.

Uma das consequências das perturbações do mercado de emprego é a presença de taxas elevadas de desemprego urbano, que se situariam em torno dos 46 por cento, conforme a tabela abaixo. É de notar que apenas Luanda ultrapassa este valor, com uma taxa de desemprego local de 48 por cento, conforme se pode ler na Tabela 11.

Tabela 11 - estatuto de emprego urbano

Província	Empregado		Ausente do emprego		Desempregado	
	Número	% em linha	Número	% em linha	Número	% em linha
Cabinda	17.396	47	5.667	15	13.802	37
Huíla/Lubango	94.341	48	26.802	14	77.155	39
Namibe	35.755	53	3.114	5	27.970	42
Benguela	192.476	54	15.937	4	148.317	42
Lunda Norte	19.167	51	1.973	5	16.374	44
Cunene/Ondjiva	8.693	53	385	2	7.356	45
Luanda	939.081	49	68.527	4	916.362	48
Total	1.306.910	50	122.404	5	1.207.334	46

Fonte: Estratégia de Combate à Pobreza, p.31,2003

O valor elevado da produção por trabalhador é acompanhado de salários mais elevados. Os trabalhadores industriais podem receber dez vezes o que os trabalhadores agrícolas recebem. A título de exemplo, refere-se que um trabalhador sem formação específica, em Angola, se trabalhar numa empresa de petróleo auferir, mensalmente, o equivalente a 300/500,00 usd, enquanto que esse mesmo trabalhador, a laborar numa empresa agrícola, apenas auferiria o equivalente a 30/50,00 usd.

O valor elevado da produção por trabalhador no sector moderno ocorre, pelo menos em parte, por causa da presença maior do capital na produção. As manufacturas nos PVDs têm normalmente uma presença de capital muito mais marcante do que a agricultura. Nos PVDs, os

trabalhadores agrícolas trabalham com ferramentas primitivas, enquanto que as indústrias não diferem muito dos países desenvolvidos.

Em Angola, e de acordo com estimativas efectuadas no estudo do Impacte do Processo de Comércio da SADC sobre o processo de Reidustrialização de Angola e Sobre a Economia Angolana (2000: p. 82), a produtividade subsectorial anual por trabalhador, medida em dólares dos Estados Unidos, foi a expressa na Tabela 12.

Tabela 12 - produtividade subsectorial anual por trabalhador

alimentos e bebidas	3.182
têxteis, vestuário, confecções e calçado	2.735
madeira e mobiliário	5.604
papel e artes gráficas	358
química, borracha e plásticos	6.491
Derivados do petróleo	184.438
minerais não metálicos	6.944
metalúrgica de base	1.617
metalomecânica	2.879
outras indústrias	265
média total	4.026

Fonte: Impacte do Processo de Comércio da SADC sobre o processo de Reidustrialização de Angola e Sobre a Economia Angolana (2000: p. 82).

Em geral, o nível médio de produtividade na indústria transformadora é baixo, à excepção dos derivados do petróleo. O elevado índice de ociosidade produtiva é explicado, não só pela presença maior de capital na produção – caso dos derivados do petróleo –, mas também, segundo a fonte consultada, pela não realização de trabalhos de manutenção e conservação, pela reduzida dimensão dos estabelecimentos industriais e pelo clima geral de crise económica, que ajudaram a compreender os valores estimados para a produtividade do país.

2.3.2. Que falhas de mercado no mercado angolano?

Como já se referiu, o principal argumento para justificar a intervenção do Estado são as falhas de mercado, a existência de *bens públicos, mercados não competitivos, externalidades, minimização dos custos de transação, problemas de coordenação, existência de indústrias em declínio e a necessidade de estimular o desenvolvimento endógeno e a existência de indústrias nascentes.*

Se a existência de bens públicos e a necessidade de estimular o desenvolvimento endógeno são questões inquestionáveis e as externalidades difíceis de serem medidas no mercado angolano, já

as outras justificações para a intervenção pública e, por conseguinte, justificação de políticas industriais, serão objecto de análise nas linhas seguintes.

a) *Mercados não competitivos* - Se, de acordo com a literatura, os mercados não competitivos são determinados pela existência de altas escalas de produção e pelo comportamento combinado entre os produtores num dado nicho⁹⁵, então não restam dúvidas que, em Angola, o mercado não é competitivo. A economia é praticamente centrada numa única empresa angolana: a SONANGOL - Sociedade Nacional de Combustíveis de Angola, um monopólio do Estado, que controla o sector do petróleo, que, por sua vez, forma oligopólios com outras empresas estrangeiras. Por outro lado, dada a trajetória de guerra - com paz apenas a partir de 2000 -, aliada à dimensão do mercado - medido pelo PIB/*per capita* - assiste-se à proliferação de indústrias únicas numa grande parte do sector industrial, actuando como autênticos monopólios. Estes factores, por si só, são o suficiente para determinar a imperfeição do mercado angolano, com o poder do monopólio, ou oligopólio, a gerar distorções no sistema económico.

b) *Minimização dos custos de transacção* - Em Angola, só há relativamente pouco tempo se passou a dar maior atenção aos direitos de propriedade, mais precisamente a partir do momento de transição da economia centralizada para uma economia de mercado. Mas esse esforço, mais legislativo do que prático, não está sendo acompanhado devidamente por um sistema de justiça eficiente e eficaz, que torne possível a concretização de um sistema de direitos de propriedade. A burocracia, herdada do tempo colonial, está sendo remodelada e, com a abertura do “*guichet único*” – estrutura onde se concentram todos os serviços necessários para a formalização e legalização de uma empresa – ainda é bastante constrangedor para se tornar eficaz. aliada ao facto de esse serviço estar concentrado na capital. Os custos de formalização de contratos, ao contrário do que seria lógico esperar, tiveram uma tendência crescente - note-se que, enquanto Angola se regia por uma economia planificada, todos os serviços eram praticamente “subvencionados”, mas ao passar para uma economia de mercado, deduz-se que a estratégia adoptada foi a da aproximação gradual dos preços reais dos serviços.

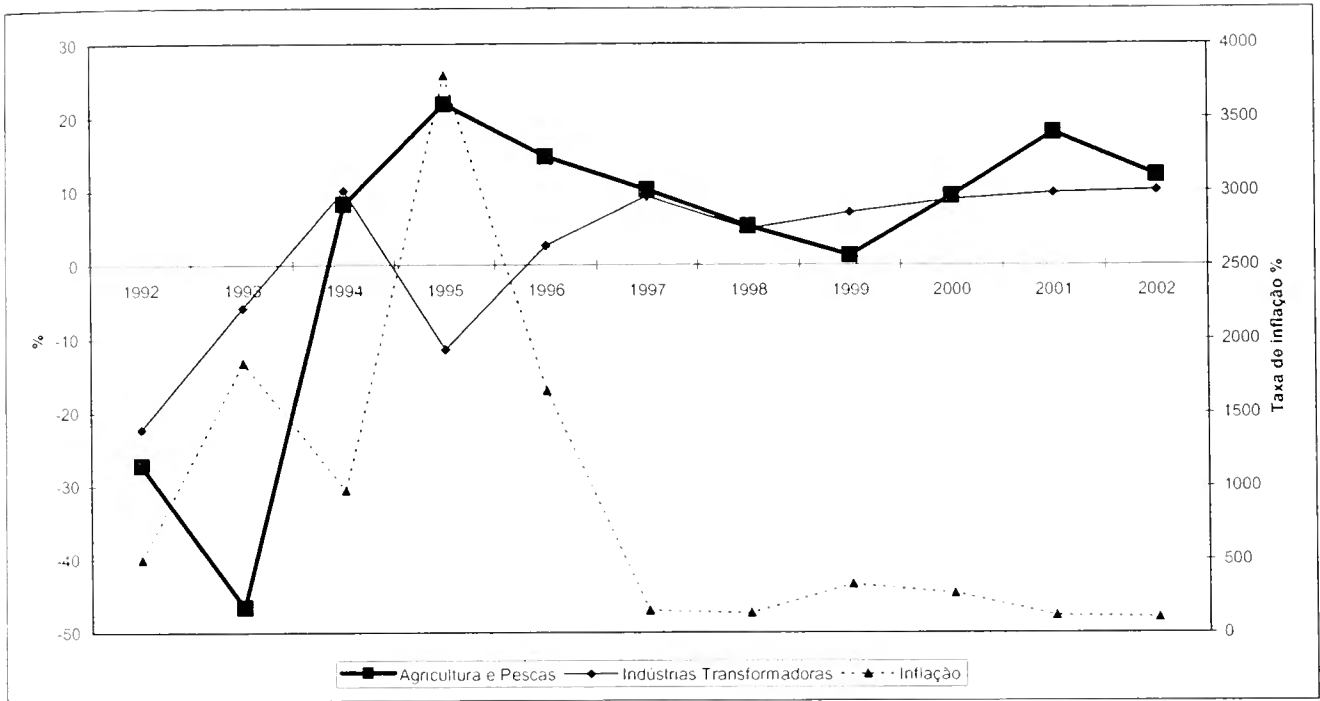
No que diz respeito à instabilidade macro-económica, o trecho retirado do documento sobre a Estratégia de Combate à Pobreza (ECP), do Governo de Angola, fala por si:

“os prolongados desequilíbrios financeiros e orçamentais, com uma inflação cronicamente elevada ao longo da década de 90, têm produzido também um impacto desastroso sobre o sector não petrolífero, não só pela desestabilização dos mercados financeiros, mas também pela distorção das

⁹⁵ Para além do avanço tecnológico, que tenderia a implicar concentração de mercado.

decisões de investimento e afectação dos recursos em desfavor destes sectores. Os sectores agrícola e das manufacturas foram particularmente penalizados pela hiper-inflação da primeira metade dos anos 90.” (ECP, p14).

Ilustração 2 - taxa de crescimento do valor acrescentado bruto da agricultura, silvicultura e pescas e da indústria transformadora e taxa de inflação média anual, 1991-2002



Fonte: Estratégia de Combate à Pobreza, p.14, 2003

Para além do efeito sobre a produção agrícola e manufacturada, a subida generalizada dos preços dos produtos também produziu um impacto significativo sobre os salários e o rendimento dos mais pobres, deteriorando o seu poder de compra. Os pobres são, de facto, os mais vulneráveis em situações inflacionárias devido à sua incapacidade de recorrer a formas de protecção através da aquisição de activos reais.

Os níveis elevados de inflação estão também associados à apreciação da taxa de câmbio real, reduzindo a competitividade da produção nacional nos mercados internacionais, particularmente para os produtos agrícolas e outros produtos transaccionáveis não petrolíferos.

Apesar deste quadro preocupante, recentemente a situação macro-económica tem vindo a revelar algumas melhorias, *fruto de uma política cada vez mais orientada para a estabilização dos mercados*⁹⁶. Os défices orçamentais, que, na década de 90, chegaram a atingir valores acima dos 10 por cento do PIB, tendem agora a apresentar-se mais moderados. Evidentemente que o comportamento favorável do preço do petróleo nos mercados internacionais permitiu elevar as

⁹⁶ Estratégia de Combate à Pobreza, p.14, 2003.

receitas fiscais petrolíferas para além do inicialmente previsto, mas também as reformas institucionais que têm vindo a ser introduzidas têm contribuído para: (i) o aumento da arrecadação das receitas fiscais, (ii) uma maior abrangência do Orçamento Geral do Estado, (iii) a redução das operações extra-orçamentais e (iv) uma alteração do perfil da despesa pública, dando-lhe um carácter mais desenvolvimentista (a proporção de despesas de investimento (PIP) no PIB, que concorrem directamente para o combate à pobreza aumentaram de três por cento, em 2002, para sete por cento, em 2003). A real crise através da qual a economia angolana passou, está reflectida no baixo Índice do Desenvolvimento Humano, no qual Angola ocupa o 164º lugar, de um total de 175 países.

c) *O problema da coordenação* - Segundo a literatura, a coordenação surge para evitar sub-investimentos (não havendo satisfação das procura potenciais), ou sobre-investimento (evitando que haja degradação de recursos num contexto de escassez de recursos), em sectores em que existam fortes economias de escala e os investimentos não sejam recuperáveis (“*sunk costs*”). Em Angola, a coordenação surgiu depois da independência, quer como um modo de estar político, quer para salvar as fábricas abandonadas por técnicos e proprietários portugueses, que buscavam segurança em outras partes do mundo, devido à guerra. A coordenação em Angola, enquanto modo de estar político, foi apontada por muitas instituições internacionais como uma das causas da sua desindustrialização. Assim, a partir da Segunda República (1992), Angola abandona constitucionalmente a economia de planificação central e abre a sua economia ao mercado. Hoje, o nível de coordenação existente em Angola não deve ser lido como o esforço para se fazer “a coordenação”, mas sim como o esforço para “não se fazer coordenação”. Nesse entretanto, com receio de ser julgada pelo “seu pecado original” de ter nascido da planificação central, a coordenação ou não é feita, ou, quando acontece é vista como um meio para impedir a actuação das forças de mercado.

d) *Indústrias em declínio* - Ao contrário do que a literatura considera como causa condutora da saída das indústrias no mercado - procura de longo prazo decrescente - em Angola, a saída das indústrias tem mais a ver com a instabilidade macro-económica, políticas comerciais e políticas cambiais, entre outras, e com o factor guerra. As empresas deixaram de beneficiar – ou quando acontecia não era suficiente – de *plafond's* para importação de meios de substituição, de matérias-primas, entre outros. A política económica baseada numa planificação centralizada obrigava a custos superiores – caso específico de admitir mais mão-de-obra do que a necessária, já que, de acordo com a política no momento havia “direito de trabalho para todos”, aparecendo *soglans* do género “só come quem trabalha”. Bastava provar que trabalhava, para ter o direito

ao “cartão de abastecimento”. Se essa política estava de acordo com o partido no poder, o MPLA-Partido do Trabalho, teve consequências desastrosas, de longo prazo, pois criou uma mão-de-obra ociosa e “destruiu” as indústrias. Um dos exemplos é o caso das indústrias da fileira dos têxteis, objecto do nosso estudo no capítulo III.

No entanto, a situação tende a melhorar. As reformas no plano fiscal e orçamental têm sido complementadas com reformas no domínio monetário e financeiro. Importantes reformas estruturais têm sido prosseguidas com vista a melhorar o funcionamento dos mercados. A redução gradual das operações comerciais do Banco Central visam dinamizar o sector bancário comercial e a gestão do crédito à economia, com evidentes vantagens no sistema de negociação directa entre os bancos e os investidores. Avanços importantes se alcançaram também com a publicação de diplomas legais referentes às regras e aos procedimentos relativos ao estabelecimento de limites aos activos internos líquidos do sistema bancário e ao alargamento da base de incidência das reservas obrigatórias aos depósitos em moeda estrangeira.

Em termos de política cambial, começa a verificar-se a convergência entre o mercado oficial e paralelo. De um diferencial de cerca de 90 por cento entre as respectivas taxas de câmbio, em Maio de 1999, momento da introdução de medidas de liberalização cambial, passou-se para uma cifra de apenas dois por cento, em Dezembro de 2002. Esta tendência para a convergência cambial tem contribuído para uma melhoria das relações entre os bancos comerciais e os seus clientes e para o reforço da confiança no sistema bancário interno.

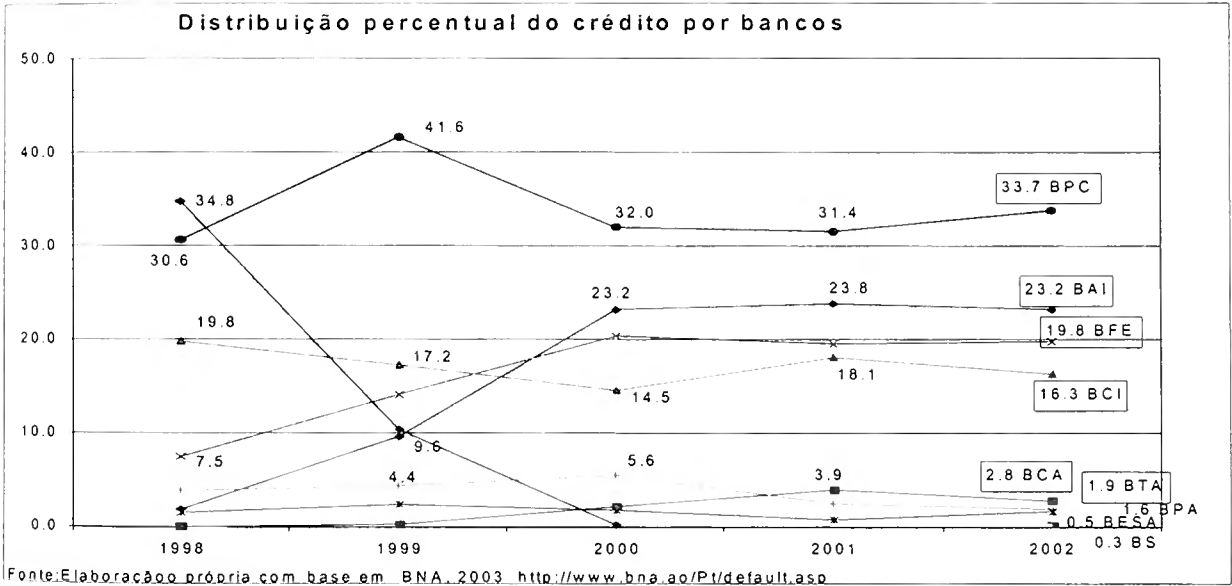
e) A defesa do protecçãoismo estatal no caso das indústrias nascentes – Duas justificações comuns para o protecçãoismo das indústrias nascentes são a existência de mercados imperfeitos de capitais e o problema da apropriação do conhecimento gerado pelas empresas pioneiras.

De acordo com a literatura económica, os mercados imperfeitos de capital surgem quando não se tem um conjunto de instituições financeiras, como um mercado eficiente de acções e bancos, que permitam que as poupanças de sectores tradicionais – como a agricultura – sejam utilizadas para financiar o investimento em novos sectores – como a indústria. Em Angola, além de não haver, de facto, um mercado eficiente de acções e, quiçá, de bancos, o sector tradicional passou a ser, nos anos pós-independência (1975), ao contrário de alguns PVD, uma indústria – a do petróleo e não a agricultura – e esta, mesmo permitindo algumas poupanças, durante muito tempo não as dirigiu para financiar o investimento em novos sectores – a agricultura/indústria não petrolífera. Isto é, Angola é um PVD com uma economia “petrolizada”, que deveria

financiar outros sectores económicos, que poderia criar mais-valia e melhorar a condição social da população.

Em Angola, o tecido bancário é composto por um banco central, o Banco Nacional de Angola (BNA), e 10 bancos comerciais⁹⁷ com uma distribuição geográfica desigual, com predominância de agências bancárias na zona do litoral. No entanto, como se observa na Ilustração 3, só quatro bancos comerciais (BPC, BAI, BFA e BCI) concederam créditos durante o período de 1998-2001 (93% = 33.7+23.2+19.8+16.3), dos créditos totais outorgados em 2002:

Ilustração 3 - distribuição percentual do crédito por bancos



No entanto, já há uma mudança visível nos agentes beneficiários do crédito. Foi o sector privado que mais beneficiou dos créditos concedidos (ver Tabela 13):

Tabela 13 - percentual de crédito concedido pelo sistema financeiro por agentes

Agentes	1998	1999	2000	2001
Governo Geral	0,01	3,48	0,86	0,86
Sector público empresarial	0,13	17,16	12,08	8,12
Sector privado	99,87	79,36	87,05	91,02
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

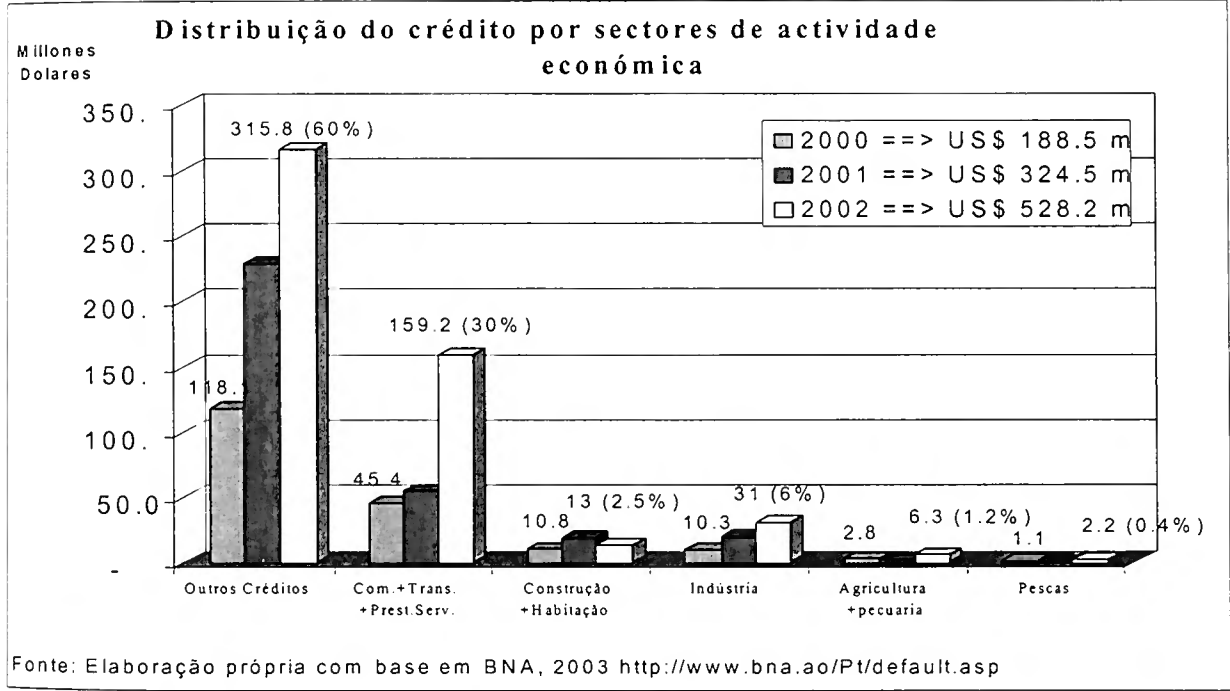
Fonte: Elaboração própria, com base em dados do BNA.

Os dados da Ilustração 4 indicam que o total de créditos outorgado por todo o sistema financeiro, em Angola, cresceu no período entre 2000 e 2002. De facto, no ano 2000, o sistema financeiro deu crédito no valor de US\$ 188.5 milhões, menos que em 2002, altura em que o total de créditos cresceu para US\$ 528.5 milhões.

⁹⁷ Banco de Poupança e Crédito (BPC), Banco de Comércio e Indústria (BCI), Banco Comercial Português (BCA), Banco Português do Atlântico (BPA), Banco Sol, Banco Africano de Desenvolvimento (BAI), Banco Totta e Açores (BTA), Banco Espírito Santo (BES), Banco de Fomento de Angola (BFA) e o Banco Regional do Keve (BrK).

De acordo com dados do BNA - Banco Nacional de Angola -, a estrutura de créditos varia significativamente entre os distintos sectores da economia. Na Ilustração 4 observa-se que a rubrica “Comércio + Transporte + Prestação de Serviços” recebeu US\$ 159.2 milhões em 2002, equivalente a 30% do total de créditos que se outorgaram nesse ano. A rubrica “Outros créditos” captou US\$ 315.8 milhões, equivalente a 60% do total de crédito concedido em 2002. Neste mesmo ano, o sector industrial só captou US\$ 31 milhões, equivalente a 6% do total de créditos outorgados pelo sistema financeiro de Angola em 2002, e a agricultura muito menos (1,2%).

Ilustração 4 - distribuição do crédito por sectores de actividade económica



Conclusão

Pelo que atrás se diz, além de ser uma economia dual, o mercado angolano, apresenta um quadro de falhas de mercado suficientes para justificar a intervenção pública.

Em Angola, o sector petrolífero tem um forte potencial de contribuição indirecta para o desenvolvimento dos outros sectores da economia angolana por via das receitas tributárias cobradas pelo Estado.

O contributo do sector petrolífero para a receita do Estado ultrapassa os 80 por cento, constituindo assim uma das principais fontes de recursos dos programas do governo. Contudo, para alcançar um desenvolvimento económico e social abrangente e sustentado será necessário criar as condições para o crescimento do sector não petrolífero, em especial o sector agrícola, para o qual o país está bem dotado e cujo potencial de geração de emprego e de assegurar a

segurança alimentar da população é bem mais expressivo e isso remete o assunto para as políticas públicas, mais precisamente para as políticas industriais, a serem analisadas na secção a seguir. Para perceber o contexto, impõe-se antes uma breve caracterização do sector industrial angolano.

2.4. Breve caracterização do sector industrial angolano

O sector industrial angolano, tem sido o mais directamente afectado pelo domínio da economia petrolífera. Praticamente desde a independência tem-se assistido a um processo de substituição de uma economia de produção por uma economia de importação. Os resultados nefastos desta estratégia, não assumida, de desindustrialização do país são hoje visíveis ao nível da falta de inovação organizacional da indústria, da quebra de conhecimentos e de experiência industrial dos trabalhadores (“*know-how*”), da perda da tradição industrial e da redução das operações correntes de manutenção e conservação dos equipamentos e instalações industriais. Este retrocesso silencioso de desindustrialização do país explica, no essencial, a perda de importância relativa das actividades de transformação no conjunto do PIB (ver Tabela 14), a forte redução no crescimento anual do valor acrescentado industrial.

Tabela 14 - indicadores sobre o sector industrial em Angola

Anos	1967-70	1970-73	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Peso da indústria transformadora no PIB Total	9,1	15,8	12,8	12,5	5,7	4,9	4,0	3,4	4,4	6,5	3,8
Taxa de crescimento anual	20,0	15,0	4,8	1,2	-5,8	-10,1	-11,4	2,6	9,3	5,0	7,2

Fonte: Estudo do Impacte do Protocolo de Comércio da SADC sobre o Processo de Reindustrialização de Angola e sobre a Economia de Angola, p.81; 2000.

Enquanto a indústria angolana se atrofiava, os países mais desenvolvidos da SADC reforçaram as suas estruturas e passaram a deter posições muito superiores à de Angola nesse domínio. Até 1998, o peso da indústria transformadora era o expresso na Tabela 15:

Tabela 15 - peso da indústria transformadora e dinâmicas de crescimento industrial

Países	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Botswana	4,0/6,6*	4,0/6,4	4,5/-1,3	4,9/4,3	5,0/6,5	4,9/5,2	4,9/5,2	4,8/4,7
Lesotho	12,8/4,8	12,5/1,2	14,6/-8,6	13,8/8,6	15,2/20,4	15,3/14,1	.../...	.../...
Mauricias	23,1/4,6	12,5/6,6	23,2/4,8	23,3/4,6	23,7/5,9	24,2/6,2	24,4/5,7	24,7/6,1
Namibia	.../5,2	7,4/9,1	13,2/11,5	13,2/11,6	12,4/7,2	10,1/0,1	14,2/...	.../...
África do Sul	25,0/-4,6	25,0/-3,3	23,5/1,0	23,5/2,7	24,3/6,3	23,7/0,9	23,9/3,2	23,7/-2,7
Zimbabwe	20,0/2,9	20,1/-8,5	21,0/-7,8	21,0/10,0	19,2/-11,5	15,7/4,6	15,4/2,5	15,2/...

Fonte: Industry and Trade of SADC in Estudo do Impacte do Protocolo de Comércio da SADC sobre o Processo de Reindustrialização de Angola e sobre a Economia de Angola, p.82; 2000.

* A primeira referência reporta-se ao peso relativo da indústria transformadora no PIB. A segunda referência reporta-se à taxa de crescimento anual do produto industrial.

Os principais estrangulamentos com que se debate o sector industrial transformador são, resumidamente, os seguintes:

- obsolescência técnica dos equipamentos existentes, motivada pela falta de investimentos de substituição e de modernização e pela ausência de uma manutenção adequada e sistemática;
- elevado absentismo e reduzido grau de qualificação da força de trabalho, quer por insuficiência dos sistemas de transportes, de educação e de saúde, quer por carência de incentivos;
- descapitalização das unidades industriais, estatuto que se tem agravado pelas restrições impostas pelas políticas monetária e cambial;
- deficiente estado das infra-estruturas materiais, com destaque para as vias de comunicação, para as insuficiências estruturais das redes de abastecimento de energia eléctrica e de água e para as telecomunicações;
- carência crónica de matérias-primas, um dos principais problemas para a elaboração industrial, explicada pela quase paralisação do sector agrícola empresarial e pela ausência de uma política cambial com critério;
- inexistência de um sistema financeiro e bancário que possa assegurar o financiamento das empresas em termos adequados;
- acentuada burocracia administrativa do Estado, o que implica acréscimos significativos nos custos intermediários da actividade industrial;
- centralização excessiva das actividades e da decisão do Estado em Luanda, o que induz fortes restrições ao nível do desenvolvimento industrial nas províncias;
- o Estado é ainda o mais importante importador de bens;
- o mercado petrolífero esteve, durante muito tempo, afastado da economia da qual depende a quase totalidade da população. Só há bem pouco tempo este sector passou a participar no desenvolvimento dos outros sectores, através de um fundo denominado “bónus do petróleo”, virado para apoio a investimentos na área social e de investigação. No mês de Maio de 2004 foi apresentada, num seminário em Luanda, a estratégia do sector petrolífero de apoio aos outros sectores da economia⁹⁸.

2.4.1. As bases para o desenvolvimento industrial de Angola

Apesar do ambiente francamente desfavorável ao funcionamento minimamente eficaz das indústrias nacionais, há, no entanto, factores positivos que poderão ser determinantes, desde que as políticas industriais escolhidas sejam as mais correctas. De acordo com o documento

⁹⁸ No qual a autora participou.

“estratégia de re-industrialização e oportunidades de investimento”, as oportunidades mais importantes são as seguintes:

- um traçado básico da rede rodoviária muito extensa e cobrindo todo o território nacional, mesmo que com muito mau piso;
- excelentes instalações de base dos principais portos marítimos;
- possibilidade de obtenção de energia eléctrica a baixo custo;
- excelente rede fluvial;
- alta taxa de crescimento populacional (6,07% ao ano);
- elevada taxa da população em idade pré-laboral (56%);
- alto potencial economicamente activo da população (56% disponível para trabalhar), ainda que com baixa qualificação;
- imensas potencialidades no sector mineiro;
- existência de excelentes recursos de madeira;
- imenso potencial na área dos derivados de petróleo (para desenvolver nomeadamente as indústrias baseadas no aproveitamento do gás natural);
- imensas possibilidades de desenvolvimento empresarial;
- possibilidades reais de um forte crescimento das produções agrícolas e dos excedentes para a industrialização nos próximos anos, derivadas da pacificação de áreas crescentes do território nacional e do reassentamento de parte das populações deslocadas;
- Existência de uma certa tradição industrial que, apesar de tudo, ainda não se perdeu totalmente;
- existência de outros recursos naturais importantes, para além dos de natureza agrícola, como, por exemplo, a fileira dos produtos florestais, a fileira das rochas ornamentais e a fileira dos derivados dos petróleo;
- existência de grande vontade, sobretudo por parte dos empresários nacionais, de reestruturar o sector industrial de transformação;
- a melhoria, mesmo que tímida, do quadro macro-económico, já referido nas secções anteriores, acrescido da recente legislação, a saber:
 - lei do investimento privado que garante livre repatriação de lucros, total protecção do investimento e flexibilidade na composição societária;
 - lei sobre o fomento do empresariado nacional;
 - lei sobre os incentivos e benefícios fiscais;
 - lei da defesa da concorrência;
 - criação de agência nacional de investimento privado, ANIP, e
 - entrada em funcionamento de um “*guichet* único” de criação de empresas.

Depois desta breve caracterização do sector industrial angolano, está-se em condições de perceber e analisar as políticas industriais que Angola adoptou, ou adoptará.

Antes de entrar na política industrial angolana, tal como mencionado no conceito antes enunciado, far-se-á uma descrição mais geral das políticas que lidam com o comportamento agregado da economia, pois segundo aquele conceito, a política industrial a elas se submete. Nesse sentido, na secção seguinte dar-se-á, num primeiro momento, uma panorâmica dessas políticas inseridas no Programa do Governo (de Angola) para o período de 2003 - 2004.

2.5. O Programa do Governo e as políticas industriais de Angola

2.5.1. Programa do Governo para o período 2003-2004

Em Julho de 1995, o Governo anunciou o programa das reformas destinadas a estabilizar os preços e atingir o equilíbrio externo. Seguiram-se outros até ao presente Programa de Governo para o período 2003-2004, elaborado em Outubro de 2002⁹⁹. Os objectivos programáticos do Governo para esse período são: 1- consolidar o processo de paz e promover a reconciliação nacional; 2- combater a fome e a pobreza e promover a estabilidade social, por via de: 2.1. alcance da estabilidade macro-económica; 2.2. melhoria dos serviços sociais, nomeadamente de saúde (em particular, desenvolver e implementar uma estratégia nacional contra o SIDA, de modo a prevenir que se constitua num flagelo nacional); 2.3. melhoria das infra-estruturas económicas e promoção do crescimento económico, sobretudo do sector não petrolífero e 2.4. valorização dos recursos humanos nacionais; 3- capacitar as instituições do Estado e assegurar a administração do Estado e da Justiça em todo o território nacional e 4- criar as condições para a realização de eleições gerais.

Política fiscal e orçamental. A política fiscal e orçamental no período 2003-04, de acordo com o mesmo Programa, continuará a estar assente no princípio do alargamento da base tributária e redução da carga tributária, por um lado, e da busca da racionalidade e eficácia da despesa pública, por outro lado, de modo a assegurar-se a provisão de bens e serviços públicos e semi-públicos, o crescimento económico sustentado na base do máximo emprego dos factores de produção e a equidade social.

⁹⁹ O texto segue de perto o Programa do Governo para o período 2003-2004, Governo de Unidade e Reconciliação Nacional, 2002.

Política monetária e cambial. A política monetária continuará a ter como objectivo principal a desaceleração da taxa de inflação. A meta que o Banco Central se propõe alcançar é a de uma taxa de inflação acumulada de 30% para o ano de 2003, medida pelo índice de preços no consumidor da cidade de Luanda. Para o efeito, o Banco Nacional de Angola (BNA) adoptará uma meta para o crescimento da Base Monetária, sujeita a rigoroso acompanhamento diário e fará uso, de forma cada vez mais eficiente, dos instrumentos de controlo directo e indirecto da liquidez na economia, ao seu dispor, nomeadamente, a taxa de redesconto, as reservas obrigatórias, a emissão de Títulos do Banco Central (TBC) e as intervenções no mercado cambial. Por outro lado, proceder-se-á à introdução, no mercado monetário, de Títulos do Tesouro Nacional, na medida em que estiverem disponíveis.

No domínio cambial, o BNA reforçará as acções com vista à implementação efectiva da legislação e regulamentação de natureza cambial em vigor, nomeadamente a que proíbe os pagamentos em moeda estrangeira entre os residentes cambiais, mantendo o regime cambial de “flutuação suja” e prosseguirá a tarefa de revisão dos regimes cambiais especiais, por forma a dar maior fluidez ao mercado cambial. Por outro lado, e enquanto o Banco Central se mantiver como principal provedor do mercado cambial, será aumentado progressivamente o número de sessões semanais de compra e venda de divisas. Com vista à dinamização do mercado cambial, proceder-se-á ao ajustamento dos limites de posição cambial dos bancos comerciais adequando-os aos Fundos Próprios daquelas instituições. Velar-se-á rigorosamente pelo seu cumprimento numa base diária.

Política de rendimento e preços. O Governo prevê a aprovação de uma política de rendimento e preços e implementar as medidas dela decorrentes, a saber: 1- *no domínio dos rendimentos salariais*: implementar o salário mínimo nacional mediante auscultação e concertação com os parceiros sociais; aplicar o sistema retributivo da função pública já aprovado; actualizar periodicamente os salários da função pública, de acordo com a taxa de inflação esperada; implementar o sistema nacional de gestão de recursos humanos na Administração Pública e promover o reforço da aplicação dos qualificadores ocupacionais no sector empresarial; 2- *no domínio fiscal*: elevar a base de insenção da tributação sobre o rendimento do trabalho e aumentar a progressividade nos escalões mais elevados; 3- *no domínio da segurança social*: aprovar a lei de bases da protecção social; aumentar a taxa de contribuição mediante trabalho de auscultação e concertação com os parceiros sociais; melhorar o nível das pensões e das prestações imediatas da segurança social e aplicar as medidas de protecção social relativas a acidentes de trabalho e doenças profissionais; 4- *no domínio da política de preços*: estabelecer a

obrigatoriedade de operadores específicos de preencher as folhas de cálculo de preços com base em nova metodologia: proceder ao levantamento das estruturas de custos dos produtos sensíveis; introduzir um sistema de preços com base em regimes diferenciados e proceder à actualização periódica das tarifas de água e electricidade e instituir mecanismos de ajustamento automático dos preços dos combustíveis derivados do petróleo bruto, tendo em conta variações dos preços no mercado internacional e variações da taxa de câmbio.

Políticas do sector externo. A política do sector externo do Governo continuará a privilegiar a promoção das exportações e o desenvolvimento, de modo competitivo, de sectores económicos com potenciais vantagens comparativas no exterior. Assim, serão consideradas as seguintes medidas: privilegiar as aquisições no mercado interno pelas instituições públicas; promover a produção nacional através da concessão de subsídios dirigidos, ou a concessão de incentivos financeiros e fiscais, às empresas que demonstrem efectiva, ou potencialmente, terem capacidade de satisfação da procura interna de bens e serviços, com a qualidade dos padrões internacionais, e produção de bens e serviços para a exportação; eliminar as barreiras não tarifárias ao comércio e ajustar as tarifas aduaneiras para níveis competitivos, na medida em que seja necessário e salvaguardar que os fretes correspondentes às importações do Estado sejam canalizados para a protecção da bandeira nacional.

Sectores económicos e ambiente. O Governo irá desenvolver programas que induzam, promovam e fomentem a actividade económica privada, fundamentalmente a de produção de bens e serviços, de modo sustentável, com a garantia de preservação do ambiente, nas seguintes vertentes fundamentais: 1- reabilitação e construção de infra-estruturas económicas básicas (vias de comunicação, sistemas de produção e distribuição de água e saneamento básico e sistemas de produção e distribuição de electricidade e infra-estruturas de comunicação; 2- provisão de serviços económicos, designadamente: reabilitação e construção de canais de irrigação agrícola, vulgarização agrícola e extensão rural, multiplicação de sementes, investigação básica e aplicada no domínio agro-pecuário, infra-estruturas para a implantação de indústrias, formação tecno-profissional; 3- alargamento da oferta do serviço de transporte público aos principais centros urbanos, fomento da produção agro-pecuária, pesqueira e florestal, fomento da produção industrial, fomento da actividade comercial e do turismo, promoção dos serviços de telecomunicações, correios e meteorologia e promoção do alargamento e diversificação da oferta de serviços financeiros.

Deste modo, o Governo de Angola prevê implementar, fundamentalmente, os seguintes programas sectoriais:

No domínio das infra-estruturas económicas: expansão da capacidade de captação e distribuição de água, incluindo o desenvolvimento de programa de abastecimento de água no meio peri-urbano e rural, expansão e desenvolvimento do saneamento básico, expansão da capacidade de distribuição de electricidade, expansão da capacidade de geração de electricidade, incluindo a recuperação e desenvolvimento de mini e micro-centrais hidroeléctricas e a promoção da utilização de fontes de energia renováveis, construção e reabilitação do sistema viário, reabilitação dos portos e sinalização marítima, reabilitação dos caminhos-de-ferro, reparação, reabilitação e construção da infra-estrutura de telecomunicações e rede de comunicações.

No domínio da agricultura, pecuária, pescas, siveicultura e ambiente. O Programa do Governo para o ano 2003/04 prevê a intervenção no meio rural; a produção agrícola; a produção pecuária; a produção florestal, fauna e pesca continental; o apoio à produção agro-pecuária; ao desenvolvimento das pescas; ao aumento da produção de sal; ao apoio à pesca artesanal; a fiscalização das actividades de pesca; a consciencialização e educação ambiental; a preservação ambiental e a conservação e exploração de florestas.

No domínio da indústria: Neste campo o governo prevê o desenvolvimento das indústrias exportadoras competitivas; o desenvolvimento das indústrias de substituição de importações; a promoção industrial e apoio de pequenas e médias empresas industriais, a criação de infra-estruturas de apoio e localização industrial; recuperação de empresas industriais competitivas, desenvolvimento e expansão do sector mineiro; a pesquisa e desenvolvimento tecnológico do sector petrolífero, e a prospecção e extracção de petróleo bruto.

2.5.2. A estratégia de re-industrialização de Angola

Como se viu, no Programa do Governo para 2004 traçam-se objectivos para o desenvolvimento da indústria. No entanto, até à data da elaboração deste texto, o Governo de Angola pautava por uma ausência de políticas de desenvolvimento industrial, não obstante existir um documento sectorial do Ministério da Indústria que traça as estratégias para o re-industrialização de Angola. Algumas hipóteses podem ser avançadas para essa atitude, mas nenhuma considerada oficial ou confirmada: 1- o facto do Ministério da Indústria, órgão do Governo, que funciona como

entidade promotora, que define políticas, programas, com função normativa, ter o seu campo de actuação limitado - o sector petrolífero, o maior sector industrial de Angola depende do Ministério dos Petróleos, o sector pesqueiro depende do Ministério das Pescas, o sector de minas, do Ministério de Geologia e Minas, o sector da Energia, do Ministério da Energia e o sector da construção, do ministério das Obras Públicas e Urbanismo. Ao Ministério da Indústria sobra-lhe a "outra parte" da indústria, que, em Angola na fase actual, significa "um pouco mais de nada"; 2- o facto de Angola ter neste momento em mãos outras prioridades: consolidação da paz, redução da pobreza, entre outros, e 3- será que Angola aguarda as políticas industriais da SADC para traçar as suas? A lista poderia continuar, mas nenhuma é oficial e, provavelmente, nenhuma justifica suficientemente a ausência de um documento consolidado de políticas industriais, atendendo até à dispersão da coordenação deste sector.

No entanto, o Ministério da Indústria tem um documento sectorial desde 1995, designado Plano Director de Re-industrialização de Angola, com revisões em curso, iniciadas em 2001. Porque, no momento é o único documento que se possui, e porque, aprovado ou não pelo Governo, o sector¹⁰⁰ rege-se por ele, faz-se a seguir uma leitura com base no documento referido e nas anotações colhidas junto de responsáveis do sector.

No actual contexto de paz¹⁰¹, a política angolana tem como preocupação o reordenamento e a criação de competitividade da indústria com vista à sua plena integração no quadro da SADC, que conforma um mercado de cerca de 200 milhões de consumidores e constitui, sem dúvida, a região de maior potencial económico de toda a África.

O documento sobre a re-industrialização de Angola e sua actualização, contendo os principais pontos da nova política industrial, preparada pelo Ministério da Indústria, considera como principal elemento para o fomento do desenvolvimento industrial o sector privado. Com isso pretende que este assuma um protagonismo cada vez mais activo, quer materializando o investimento, as ideias e os projectos, quer coordenando com as instituições governamentais a formulação e implementação de estratégias de desenvolvimento¹⁰². Considera a pedra de toque para o relançamento do sector do país, o desenvolvimento dos sectores primários da economia, nomeadamente a agricultura, pecuária e pescas e a sua consequente integração com a indústria transformadora, suportada, preponderantemente, por pequenas e médias empresas industriais.

¹⁰⁰ Aqui significa a outra parte, depois de excluir o sectores de petróleo, minas, energia e pescas.

¹⁰¹ Note-se que depois de mais de 30 anos de guerra, Angola firmou um acordo de paz em 2002, a vigorar até à presente data.

¹⁰² *A estratégia de re-industrialização e as oportunidades de investimento*, Ministério da Indústria, Instituto de Desenvolvimento Industrial de Angola, in Conferência sobre o Papel da Agricultura e do Desenvolvimento Sócio-Económico de Angola, 2004.

Ao mesmo tempo, sem deixar de ressaltar o carácter ordenador do mercado – relativamente à reabilitação, expansão, modernização e criação de estruturas industriais – o documento estabelece quatro eixos fundamentais para as políticas industriais que venham a ser implementadas em Angola nos próximos anos, seleccionando as actividades industriais a desenvolver, de forma a alcançar-se um melhor enquadramento da política económica em geral.

O primeiro eixo é formado pelas actividades que contribuem para a satisfação das necessidades básicas da população, a criação de um elevado número de emprego, a promoção e favorecimento de uma melhor distribuição de rendimento, o aumento do poder de compra e o reforço da geração de poupanças. De entre as actividades inseridas nesse eixo, será dada uma atenção particular às indústrias com ligações ao sector primário e às que forem, predominantemente, de mão-de-obra intensiva.

O segundo eixo, constituído por sectores com vantagens para a substituição de importações, reunindo os segmentos das bebidas, *têxteis* e confecções, lacticínios e derivados, derivados de pesca, moagem de cereais (milho e trigo) e de mandioca, óleos vegetais e derivados (rações, sabões e margarinas), descasque de arroz, fabricação de pneus e câmaras-de-ar, materiais de construção, artigos de madeira e mobiliário, adubos e fertilizantes e plásticos.

O terceiro eixo, definido por actividades que, beneficiando de vantagens comparativas, produzam bens destinados à exportação, tais como, os sectores dos derivados do petróleo, de minerais não metálicos (rochas fosfatadas de alto teor e cimento), madeira e derivados, *têxteis*, açúcar e derivados, pasta de papel, tabaco processado, rochas ornamentais e pedras semi-preciosas, minerais não ferrosos (cobre e alumínio) e óleos vegetais.

O quarto eixo incide nas indústrias susceptíveis de proporcionarem alguma vantagens competitivas e onde outras determinantes de vantagem nacional estejam presentes, estimular-se-á o desenvolvimento, mais acima, ou mais abaixo, na corrente de produção, ou nas indústrias correlacionadas. Este eixo envolve projectos como os da indústria petroquímica, de fundição e refinação do alumínio, do LNG, do metanol, da amónia, da indústria de fertilizantes, etc. Este quarto eixo sintetiza o modelo estratégico geral que o Governo de Angola propõe para o desenvolvimento do sector da indústria transformadora.

Aquele documento estabelece, também, os programas a desenvolver no período 2001-2012, a saber:

- programa de recuperação de infra-estrutura materiais, com os seguintes componentes:

- infra-estruturas rodoviárias nacionais, infra-estruturas portuárias, aeroportuárias, ferroviárias, de produção e distribuição de energia e água, infra-estruturas básicas de telecomunicação;
- programa de reconstituição do capital humano, prevendo
- verbas para o investimento na educação, saúde, formação e investigação e desenvolvimento pelo sector público;
- programa de enquadramento e reforço do sector privado, com os seguintes sub-programas:
 - sub-programa de desenvolvimento das indústrias exportadoras competitivas;
 - sub-programa de desenvolvimento das indústrias de substituição de importações;
 - sub-programa de promoção industrial e de apoio às pequenas e médias empresas;
 - sub-programa de criação de infra-estruturas de apoio à localização industrial;
 - sub-programa de recuperação de indústrias competitivas;
 - sub-programa de reforço institucional do Ministério da Indústria.,

cujos investimentos previstos estão direccionadas para o reforço institucional do Ministério da Indústria, promoção industrial e apoio às PME, desenvolvimento das indústrias exportadoras competitivas, desenvolvimento de indústrias de substituição de importações, criação de infra-estruturas de apoio à localização industrial (pólos industriais), recuperação de empresas industriais competitivas.

Lei 17/03 - Lei sobre os incentivos fiscais e aduaneiros ao investimento privado e Lei n.º 13/03- Lei de base do investimento privado

Além do Plano Director de Re-industrialização, Angola aprovou recentemente duas leis: a Lei sobre os incentivos fiscais e aduaneiros ao investimento privado¹⁰³(Lei n.º 17/03) e a Lei de bases do investimento privado¹⁰⁴(Lei n.º 13/03).

A Lei sobre os incentivos fiscais e aduaneiros ao investimento privado traça um quadro legal atractivo para o investimento privado. Ele passa por uma política de incentivos fiscais, que constitui uma vantagem fiscal excepcional, a ser integrada posteriormente no Código de Incentivos Fiscais, logo que aprovado. Os incentivos fiscais definidos nessa Lei têm em vista as prioridades da reconstrução e desenvolvimento e enquadram-se numa política integrada onde se prioriza o investimento produtivo - agricultura e indústria - capital humano, saúde e educação - e nas infra-estruturas rodoviárias, ferroviárias, portuárias, aero-portuárias, telecomunicações,

¹⁰³ Lei sobre os incentivos fiscais e aduaneiros ao investimento privado, Diário da República I série, n.º 58, de 25 de Julho de 2003.

¹⁰⁴ Lei de bases do investimento privado, Diário da República I série, n.º 37, de 13 de Maio de 2003.

energia e águas. É um autêntico instrumento de política industrial, adoptado pelo Governo de Angola.

Essa Lei (art.º 2º) visa: a) a produção de bens de primeira necessidade destinados ao mercado interno; b) o desenvolvimento prioritário de regiões desfavorecidas, com índice de pobreza e com infra-estruturas precárias, ou ausentes; c) a reabilitação, implantação e modernização de infra-estruturas destinadas à exploração de actividades de produção, ou de prestação de serviços; d) a inovação tecnológica a nível da produção e o desenvolvimento científico; e) o aumento da incorporação de matérias-primas nacionais e o valor acrescentado dos bens que se produzem localmente e f) o aumento da entrada de divisas e a correspondente melhoria da balança de pagamentos.

Os sectores prioritários, de acordo com a referida lei (art.º 4º) são a agro-pecuária, a indústria transformadora, a indústria de pescas e derivados, a construção civil, a saúde e educação, as infra-estruturas e os equipamentos de grande porte de carga e passageiros.

De acordo com a mesma lei, ficam isentos do pagamento de direitos e demais imposições aduaneiras, com excepção do imposto de selo e taxas devidas pela prestação de serviços, os investimentos em bens e equipamentos não usados¹⁶⁵ para o início e desenvolvimento da actividade. Os períodos de isenção variam de três a seis anos, em função das zonas definidas como zonas de desenvolvimento. As matérias-primas beneficiam de um período de isenção de cinco anos.

Há também isenções no pagamento do imposto industrial sobre os lucros resultantes do investimento, por períodos que variam entre os oito e quinze anos, em função das zonas definidas. Os impostos sobre aplicações de capital, quando feitas por sociedades que promovam operações de investimentos abrangidas pela lei em questão ficam isentos do pagamento de impostos, por um período que vai dos cinco aos quinze anos. A lei isenta do imposto de sisa pela aquisição de terrenos e imóveis adstritos ao projecto.

Além desses incentivos, a lei prevê praticamente os mesmos incentivos - mudando o período de vigência -, mas com base no montante de investimentos. A prioridade vai para os investimentos situados entre o equivalente a 50.000 e 250.000 usd.

¹⁶⁵ Os equipamentos usados beneficiam de uma redução de 30%.

A Lei n.º 11/03 – *Lei de base do investimento privado* surge porque o Governo de Angola considera como crucial o investimento privado no desenvolvimento da economia nacional. A lei estabelece um regime legal de incentivos, suficientemente atractivo para os potenciais investidores, oferecendo-lhe garantias credíveis de segurança e estabilidade jurídica, regras e procedimentos claros, simples e céleres para os respectivos processos de aprovação.

A lei estabelece as bases gerais do investimento privado a realizar em Angola e define os princípios sobre o regime e os procedimentos de acesso aos incentivos e facilidades a conceder pelo Estado a tal investimento. A lei define os vários conceitos de investimento e de investidor, os regimes especiais de investimentos, os princípios gerais da política de investimentos. Determina as competências da Agência Nacional de Investimento Privado (ANIP). Determina também as formas de realização dos investimentos nacional e externo, o estatuto do investimento privado, a transferência de lucros e dividendos, a protecção dos direitos, as garantias específicas sobre a propriedade industrial, entre outros. De facto, esta lei é um instrumento de política industrial.

Conclusão

Que fundamentos para as políticas de Angola?

Em princípio, é possível enquadrar as prioridades do Governo Angolano em cada um dos dois blocos de justificativas teóricas mais amplamente aceites (ainda que não necessariamente convergentes quanto ao teor das políticas sugeridas) para a implementação de políticas industriais por parte do poder público: o primeiro bloco, relacionado com a corrente hegemónica de cunho neo-clássico, diz respeito ao argumento das falhas de mercado (*market failures*) e tende a restringir as sugestões de políticas industriais aos instrumentos de carácter predominantemente horizontal; o segundo bloco, mais ligado a autores que, mesmo que filiados à abordagem de equilíbrio geral, são fortemente influenciados pela visão àcerca do papel das inovações e do progresso tecnológico como motor principal do processo de desenvolvimento económico e social, defende a combinação de instrumentos de políticas industriais horizontais com mecanismos selectivos que privilegiem, sobretudo, os sectores com maior potencial de absorção, criação e, principalmente, difusão de inovações tecnológicas para o mais amplo espectro possível, preferencialmente para a economia como um todo.

Em linhas gerais, enquanto a primeira abordagem ampara a intervenção do poder público somente naqueles casos em que a mão invisível falha como mecanismo propiciador da optimização dos níveis de eficiência de afectação e produção em termos estáticos, a segunda

questiona a possibilidade de que políticas incondicionais de *laissez-faire* e de livre-comércio assegurem a competitividade da economia em termos dinâmicos. Nesse caso, o papel do poder público, em vez de substituir consiste em complementar o mercado no processo de coordenação da afectação de recursos, visando assegurar a eficiência da economia, não somente em termos estáticos, mas também dinâmicos.

Que políticas industriais adoptar para reverter a situação, ganhar competitividade dentro da região e criar bem-estar social?

Um olhar para a política industrial angolana, desenhada a partir do tecido industrial e aproveitando o quadro resumo teórico, arrolado na secção onde se tratou da parte teórica e conceptual, dá-nos os seguintes enquadramentos:

Tabela 16 - enquadramento da política industrial angolana

Objectivo de política industrial	Sistema de produção básico ou empresas/sectores	Orientação estratégica	Competências e recursos	Instrumentos de actuação
Criação de emprego em grande escala.	Sistema de empresas viradas para a satisfação das necessidades básicas da população, indústrias ligadas ao sector primário.	Não definida	Não definido	Instrumentos 1,2,3, e 4
Redução da dependência e da vulnerabilidade externas – substituição das importações	Segmentos de bebidas, têxteis e confecções, lacticínios e derivados, derivados de pescas, moagem de cereais e de mandioca, óleos vegetais e derivados, descasque de arroz, fabricação de pneus e câmaras de ar, materiais de construção, artigos de madeira e mobiliário, adubos, fertilizantes e plásticos.	Idem	Idem	Instrumentos 1,2,3,4, e 7
Aumento da participação no comércio internacional	<i>Sectores dos derivados do petróleo, de minerais não metálicos, madeiras e derivados, têxteis, açúcar e derivados, pasta de papel, tabaco, rochas ornamentais e pedras semi-preciosas, minerais não ferrosos e óleos vegetais.</i>	Idem	Idem	Instrumentos 1,2,3,4,5, e 6
Aumento de vantagens competitivas	<i>Indústria petroquímica, de fundição e refinação do alumínio, do LNG, do metanol, da amónia, dos fertilizantes</i>	Idem	Idem	Idem

Fonte: elaboração própria.

Legenda dos instrumentos: 1-Programa de recuperação de infra-estrutura; Programa de reconstituição do capital humano; 2-Sub-programa de promoção industrial e de apoio às PME; 3-Lei 11/03- Lei sobre os incentivos fiscais e aduaneiros ao investimento privado; 4- Sub-programa de criação de infra-estrutura e localização industrial; 5- Sub-programa de recuperação das indústrias competitivas. 6- Sub-programa de desenvolvimento das indústrias competitivas e 7- Sub-programa das indústrias de substituição de importações.

Que suscitam os seguintes comentários:

- a) Embora oficialmente não haja um documento único sobre a política industrial, na realidade existem alguns instrumentos jurídicos, próprios de uma política industrial. Exemplos são as Leis n.º 11/03 e n.º 17/03.
- b) Os sectores prioritários da indústria angolana são: petróleo, minas, energia, construção e pescas, embora isso não esteja explícito no documento de re-industrialização, nem seja mencionado como sector prioritário na Lei 17/03 - excepto as pescas. O facto de existirem ministérios especificamente para cuidar desses sectores, pode permitir inferir o quão importantes são esses sectores para o Governo de Angola, e, no entanto, só o petróleo apresenta vantagens comparativas significativas¹⁰⁶.
- c) A coordenação, neste momento a cargo do Ministério do Planeamento, parece não ser suficiente; de outro modo, fica difícil explicar o facto de não haver uma política industrial, embora haja um documento sectorial, que não foi ainda aprovado pelo Governo. Sobre este assunto é bom recordar, mais uma vez, que Chang (1999:23) considera a coordenação e a articulação entre as instituições implementadoras de política industrial, como dois dos factores que mais contribuíram para o sucesso da política industrial coreana.
- d) As leis existentes, bases da política industrial de Angola, são de aplicação a todos os eixos determinados na política industrial traçada pelo Ministério da Indústria. A selectividade não é tanto em relação à indústria em si, já que agro-pecuária, indústria transformadora, indústria de pescas e derivados, construção civil, saúde e educação, infra-estruturas e equipamentos de grande porte de carga e passageiros, são definições muito amplas. A selectividade, de facto, é feita em função de um critério geográfico, mas não parece ser com a intenção da criação de *clusters*. Os benefícios fiscais, mencionados na lei, variam em função da zona onde se implemente o investimento. Quanto menos desenvolvida a zona, mais benefícios fiscais. A preocupação parece ser mais no sentido de fazer-se a integração nacional, atribuindo compensações fiscais, para atrair investimentos para as zonas periféricas e, assim, contribuir para distribuição mais equitativa da renda e contribuir para a redução da pobreza.
- e) A criação de emprego em grande escala, muito importante sob o ponto de vista social, aparece bem explícita na estratégia de re-industrialização de Angola. Mas, ao contrário das experiências de sucesso em outras partes do mundo, Angola não define o sistema de produção básico - e isso é válido para os outros três eixos definidos na estratégia de industrialização de Angola. Opta por nominalizar os sectores e empresas que poderão beneficiar, parecendo deixar nas mãos do mercado a escolha do sistema de produção básico.

¹⁰⁶ Estudo sobre o Impacte do Protocolo de Comércio da SADC sobre o Processo de Re-industrialização de Angola e sobre a Economia de Angola, Ministério da Indústria, p 11, 2000.

Embora a indústria a nível global pareça estar a tornar-se num empregador cada vez mais parcimonioso, a verdade é que as indústrias do tipo *maquilhadoras* - sistemas de empresas avançadas pela teoria, como o sistema de produção básico - foram bastante utilizadas, segundo Fleury (2004:94-96) no Sudoeste asiático e estão muito difundidas na América Central e nos países do Caribe. Este modelo resolve o problema de desemprego para os trabalhadores com baixo nível de qualificação e, por outro lado, obriga ao desenvolvimento local do conhecimento, sobre gestão de sistemas de produção com escala suficiente para atender à procura global. Um bom exemplo é o da indústria têxtil de confecção, que para entrar no mercado global necessita de fábricas com grande escala de produção. Para enfrentar esse desafio é óbvio que se poderia pensar em implementar fábricas automatizadas, mas isso não resolveria o problema do desemprego, principalmente de mão-de-obra pouca qualificada. Isso remete à discussão sobre a viabilidade da implementação de grandes fábricas intensivas em trabalho. Tomando os exemplos do México, Coreia e Hong Kong, na indústria de confecção, e da Índia, na indústria de *software*, a resposta é afirmativa. De acordo com Fleury (2004:95), o México tem uma indústria fortemente baseada em *maquilhadoras*, inicialmente implantadas na chamada Fronteira Norte (com os Estados Unidos). Em termos de geração de empregos, as *maquilhadoras* mexicanas, que chegaram ao máximo de 1,2 milhões de postos de trabalho, enfrentam actualmente sensível redução, por causa da transferência das operações das empresas multinacionais para a China. A crítica apontada para essa situação por alguns autores reside no facto do México ter-se acomodado com a estratégia de prover trabalhadores de baixo custo e baixa qualificação para empresas estrangeiras. Se tivesse, com o passar do tempo, percorrido a curva da aprendizagem e conseqüente evolução, se tivesse criado competências locais para desenvolver actividades de maior valor agregado, o México não teria perdido as vantagens comparativas.

A Coreia e Hong Kong constituem contra-exemplos. Esses países entraram na cadeia global de confecções e calçado com grandes empresas *maquilhadoras*. Por exemplo, já existiam fábricas coreanas que costuravam calçado desportivo para a Nike, empregando mais de dez mil pessoas. Não obstante, os coreanos aprenderam e avançaram para actividades de maior agregação de valor: passaram de fornecedores de produtos com marcas de outros (como a NIKE) a produtores de marcas próprias, para depois comercializarem a nível global produtos próprios e, finalmente, a coordenadores de cadeias globais de fornecimento. Actualmente, empresas coreanas comandam redes de produção na América Central para entrega de confecções aos Estados Unidos. Da mesma forma, as empresas de Hong Kong

sub-contratam as operações manuais de baixa agregação de valor na China, ao mesmo tempo que assumem a coordenação das cadeias de fornecimento de grandes cadeias retalhistas nos Estados Unidos e na Europa. Na Índia, as *maquilhadoras* de *software*, começaram por vender serviços de rotina às grandes empresas mundiais. Actualmente, as empresas indianas adquiriram competências suficientes para actuar de acordo com novas estratégias, tornando-se empresas que comercializam programas de computadores projectados e desenvolvidos localmente e exportados para os Estados Unidos.

Aprendendo com os exemplos de outros, o modelo de *maquilhadoras* é um modelo a ser ponderado para as políticas industriais em Angola: além de permitir o emprego em massa de mão-de-obra pouco qualificada, permite também entrar em determinados mercados. Embora não sendo um modelo competitivo *ad aeternum*, com uma gestão da aprendizagem e agregação de valor, pode-se aumentar o tempo de vida útil da estratégia, que sirva a Angola como modelo para uma primeira abordagem do mercado internacional. Para tal, Angola terá que, na fase actual, criar infra-estruturas atractivas, isto é, pôr em marcha o projecto de recuperação de infra-estruturas básicas, contidas no plano de re-industrialização de Angola e no Programa do Governo para 2004 e captar parceiros internacionais, tendo sempre em conta que a sua actuação seria de seguidora, por conseguinte, com responsabilidades acrescidas. Depois poderia preocupar-se com as questões de relações de trabalho, com o processo de aprendizagem e com a estratégia tecnológica.

- f) A estratégia de substituição de importações, avançada no segundo eixo de re-industrialização de Angola é um objectivo de largo espectro e, segundo a evidência empírica, muitos países que buscam a substituição de importações não têm mostrado qualquer sinal de progresso em relação aos países avançados. Em alguns casos, como na Índia, no México e na Argentina (Krugman, 2001: 267), o desenvolvimento de uma base doméstica de produção industrial parece ter levado à estagnação da renda *per capita*, em vez de uma descolagem da economia como se pretendia com essa estratégia. As grandes falhas relacionam-se com a falta de trabalho qualificado, a falta de empreendedores, a falta de competências de gestão e com problemas de organização social, que tornam difícil manter a produção de tudo. Pelo facto da substituição de importações não gerar os benefícios prometidos, alguns teóricos culpam os altos custos utilizados para promoção da indústria. Nessa senda, o corpo de delito mostra que as políticas proteccionistas de muitos países menos desenvolvidos têm distorcido perversamente os incentivos. Apontam o facto de muitos países utilizarem métodos excessivamente complexos para a promoção das suas

indústrias nascentes, ou utilizam quotas de importação detalhadas e quase sempre sobrepostas, em vez de tarifas simples. Em Angola não se coloca, actualmente, com acuidade essa questão. Basta olhar para a pauta aduaneira adoptada por Angola em 2004. Os níveis dos direitos de importação variam entre os 5% e os 20%, com alguns picos de 40% e muitas taxas de exportação a 2%, não havendo taxas de exportação a 0%. Na realidade, só existem taxas aduaneiras de 2,5,10,20,35 e 40%. Se a taxa é o meio mais utilizado para protecção dos mercados nacionais, Angola, sob este prisma, estaria a proteger, em primeira instância, a indústria de borracha, das peles e dos instrumentos musicais, cujas taxas máxima e mínima são de 30% para os dois primeiros casos e de 40 e 20% no último caso. Se considerarmos só a taxa máxima a aplicar (30%), acresceriam a esta lista as indústrias de preparados de alimentos diversos, tabacos, extractos de tomate, relojoaria, de armas e munições, de manufactura de metais comuns e de pérolas e pedras preciosas. Essa indústrias, ou não estão de conformidade com a política de exportação que Angola pretende efectuar, ou Angola pretende proteger a sua indústria de substituição de importações com barreiras não aduaneiras, ou pretende ainda uma indústria de substituição de importações competitiva - daí a não temer a concorrência externa, ou simplesmente não ter prática da utilização dessa instituição (a taxa), porque a guerra fez, naturalmente, o trabalho da protecção do mercado. A pauta de Angola é uma pauta que postula o liberalismo comercial, ou que vai de encontro à evidência empírica: num país onde a produção industrial e agrícola é quase inexistente, só ao longo do tempo poderão ser introduzidos direitos mais ajustados. No entanto, lembre-se, o tempo urge e Angola, nas condições actuais, não estará em condições de competir, sem um regime prolongado de protecção num mercado regional alargado.

Angola, para atingir o objectivo de reduzir a dependência externa, isto é, substituir as importações, além de uma protecção a alguns sectores, seria necessário mobilizar os diversos tipos de sistemas de produção: as grandes empresas líderes nacionais, os *clusters* de pequenas e médias empresas e também as subsidiárias de empresas multinacionais, do género *maquilhadora*, descrita no ponto anterior.

As empresas líderes nacionais, como a SONANGOL e a DIAMANG, poderiam intensificar os seus projectos no exterior. Produzir no exterior é um passo decisivo, qualitativamente distinto de exportar, mesmo que em altos volumes. No concreto, haveria de se consolidar a cultura empresarial requerida por uma economia globalizada. Haveria de incentivar a inovação nas empresas (relacionadas com a questão de patentes), a formação de parcerias e

o apoio em tecnologia industrial básica (normalização e certificação) para superar as barreiras técnicas, ou não alfandegárias. A produção no exterior deveria, sempre que possível, contemplar o movimento integrado das cadeias produtivas locais, que estariam sob o comando da grande empresa nacional. A necessidade de agir em conjunto, de que o movimento de internacionalização seja feito em blocos, parece uma prática necessária para o sucesso da empreitada. Teria que mobilizar as subsidiárias locais, a fim de reduzir a vulnerabilidade, atribuindo-lhes actividades rotineiras e pouco agregadoras de valor.

Os *clusters* têm sido a alternativa mais cogitada para desenvolver a indústria local e criar empregos qualificados. Claro que isso teria que passar primeiro pela identificação dos *clusters* que tivessem, latente, um potencial competitivo e agir para intensificar as acções conjuntas dos participantes dos *clusters*. Após a consolidação do *cluster* como fornecedor, utilizar-se-iam as competências de produção e operação, avançando para a formação de novas competências, tais como o *design*, *marketing* e coordenação de cadeias produtivas próprias, assumindo papéis mais activos no comércio internacional. Poderia, para o efeito, aproveitar o sub-projecto dos pólos de desenvolvimento, para aí se desenvolverem *clusters*, ou, dito de outra maneira, deveria criar os pólos de desenvolvimento industrial lá onde houvesse indícios da existência de *clusters*.

- g) A política para aumentar a participação no comércio internacional e para aumentar as vantagens competitivas, implícitas nos eixos três e quatro da estratégia da indústria angolana, passaria, numa primeira fase, pelas acções descritas em e) e f). A essas acresceria a formação de competências locais a partir da regulação das actividades das subsidiárias das grandes corporações multinacionais e a definição e contratação de grandes projectos sociais (do tipo educação à distância, inclusão social por TV digital, governo electrónico), garantindo um espaço para que empresas nacionais possam aprender e desenvolver competências num cenário de investimento de longo prazo. Seria, enfim, e de acordo com a teoria arrolada no primeiro capítulo, o fortalecimento das indústrias difusoras de conhecimento tecnológico.
- h) As restantes actuações propostas no documento da Indústria, relacionadas com o desenvolvimento humano, infra-estruturas, entre outras, estão de conformidade com as necessidades básicas para o desenvolvimento local da indústria e para a competitividade internacional, isto sem descurar as outras políticas (fiscal, orçamental, etc.) que guardam

afinidades com a política industrial e com ela têm relações de causalidade, mas que não serão objecto de análise neste documento.

Com o descrito responde-se à pergunta: *Que políticas industriais adoptar para reverter a situação, ganhar competitividade dentro da região e criar bem-estar social?* Todas as sugestões avançadas, salvo melhor opinião, são adequadas a uma política industrial de Angola, num mundo de globalização onde a distância económica, encolhe rapidamente devido ao progresso técnico no processo de informação, transporte e comunicações, que faz com que a “protecção natural dos países” fique também reduzida. Isso muda completamente o ambiente no qual os países em desenvolvimento constróem as novas indústrias.

Com essa contribuição, Angola poderia aproveitar as novas oportunidades de mercado, pois salvo algumas excepções, os mercados dos países desenvolvidos estão mais abertos que antes e encolheu-se a distância permitida para os exportadores alcançarem mercados internacionais mais eficazmente. Isso permite aos importadores dos países em desenvolvimento ter acesso a produtos estrangeiros, serviços e tecnologias mais baratas e permite aos consumidores coleccionarem informação a muito baixo custo.

Todo o país, independentemente do seu nível de desenvolvimento, tem que se ocupar de um constante esforço tecnológico. Líderes industriais têm que investir em geração de tecnologia; seguidores têm de investir para absorver e adaptar tecnologias que também são difíceis e exigentes.

Competência tecnológica, habilidades, trabalho, disciplina e treinamento, agrupamentos, instituições de apoio fortes, infra-estruturas boas e bom sistema administrativo capaz, inovação e formação contínua são, entre outras, as novas ferramentas da vantagem comparativa. As economias de escala já não são condição suficiente, por si só, para atrair o investimento para um país específico da área integrada. Dito por outras palavras, a integração, por si só, não faz milagres, principalmente em países com falhas de mercado e economia dual, como é o caso de Angola. Angola, enquanto membro da SADC, tem de ter um papel mais activo para poder beneficiar das potencialidades de um grande mercado e ter ganhos sociais com a integração.

III PARTE - A FILEIRA DO ALGODÃO - Valerá a pena investir na fileira do algodão?

Depois de se ter analisado a teoria da integração económica internacional, o conceito e os argumentos teóricos para a adopção de políticas industriais, bem como a política comercial e industrial nos países em vias de desenvolvimento, os critérios para a adopção de políticas sectoriais e a política industrial a partir dos sistemas de produção de bens e serviços, constituiu-se o quadro teórico da análise da SADC sobre políticas – principalmente as políticas industriais de Angola.

De acordo com o RISDP, é no comércio - nesta etapa de ZCL, iniciada formalmente em 2000, para terminar em 2008 - que a SADC focaliza o desenvolvimento da indústria, pelo que se impôs uma leitura interpretativa ao protocolo de comércio da SADC. Dessa leitura concluiu-se que o protocolo está repleto de derrogações e medidas de protecção, que podem ser aproveitadas por Angola, com uma economia dual e falhas de mercado relevantes, mesmo que tal situação seja de carácter temporal - 11 anos a partir de 2004.

No entanto, de acordo com as fontes consultadas, viu-se que a política industrial de Angola, além de parecer não ter uma coordenação eficaz, é mais de carácter horizontal que vertical, à excepção dos sectores do petróleo, pescas, minas, construção e energia, que possuem ministérios específicos para o efeito. Como a estratégia está focalizada em sectores, a análise das políticas e estratégias para responder à pergunta inicial: ***Que políticas industriais adoptar para reverter a situação, ganhar competitividade dentro da região e criar bem-estar social?*** foi feita na óptica dos sistemas de produção de bens e serviços.

Viu-se que as economias de escala, um dos efeitos dinâmicos da integração, já não são condição suficiente para, por si só, atrair o investimento para um país integrado. Resta saber se, com as políticas e estratégias actuais em Angola, valerá a pena investir na fileira do algodão e como conquistar o investimento estrangeiro para a fileira do algodão.

A resposta a essa questão será feita neste capítulo. Para tal percorre-se o mercado histórico - antes e depois da independência - de têxteis e confecções, para daí se tirarem algumas lições. A caracterização geral da indústria têxtil de confecções, bem como alguns elementos da competitividade angolana no sector do algodão são mais duas ferramentas utilizadas para ajudar a responder à questão.

3.1. O mercado histórico de têxteis e confecções em Angola

3.1.1. Período anterior à da independência ¹⁰⁷

3.1.1.1. Matérias-primas (algodão em caroço e algodão em fibra)

a) O algodão (algodão em caroço e algodão em fibra)

Desde meados do século XVI que há notícias de cultura do algodão em Angola, que, no entanto, só viria a ganhar expressão aquando da Guerra de Sucessão na América do Norte, a partir de 1872, altura em que foram exportadas cerca de 1.000 (mil) toneladas de algodão fibra. Em seguida, decaiu para valores sem expressão, até à instalação do fascismo em Portugal, em 1926.

É a partir desta altura que o capitalismo se interessa pela produção de algodão, cujos preços passa a controlar para alimentar a indústria têxtil portuguesa. Por isso se adopta para Angola uma legislação de características escravagistas, estabelecendo a obrigatoriedade da cultura em áreas determinadas, entregando simultaneamente a exploração a empresas monopolistas.

Neste contexto, a produção de algodão, tinha lugar nos antigos Distritos, hoje províncias de Luanda, Malanje, Kwanza Norte, Kwanza Sul, Benguela, Huíla, Cunene e Namibe, com particular destaque para os distritos de:

- Malanje, com 58%
- Kwanza Sul, com 28%
- Luanda, com 8% (aqui destaca-se o antigo concelho de Icolo e Bengo).

Em 1940, com uma área cultivada de mais de 48.000 hectares, a produção de algodão caroço foi de 13.000 toneladas correspondendo a cerca de 4.000 toneladas de algodão fibra, sendo de destacar o sector tradicional, com cerca de 85% do total.

Em 1954, a participação do sector tradicional aumentou para cerca de 99%, devido ao facto de o sector empresarial europeu ter sido afastado pelos grandes concessionários (comerciantes), que detinham através da comercialização o controlo da produção do sector tradicional.

Entretanto, a partir desse mesmo ano, os europeus começaram a interessar-se novamente pela produção de algodão devido à subida dos preços de exportação no mercado internacional e, em 1967, este sector representava já 47% da produção total, avaliada em cerca de 27.361 toneladas

¹⁰⁷ Fonte Principal: Eng.º Humberto Costa (1989), Breve historial sobre a Indústria Textil Angolana.

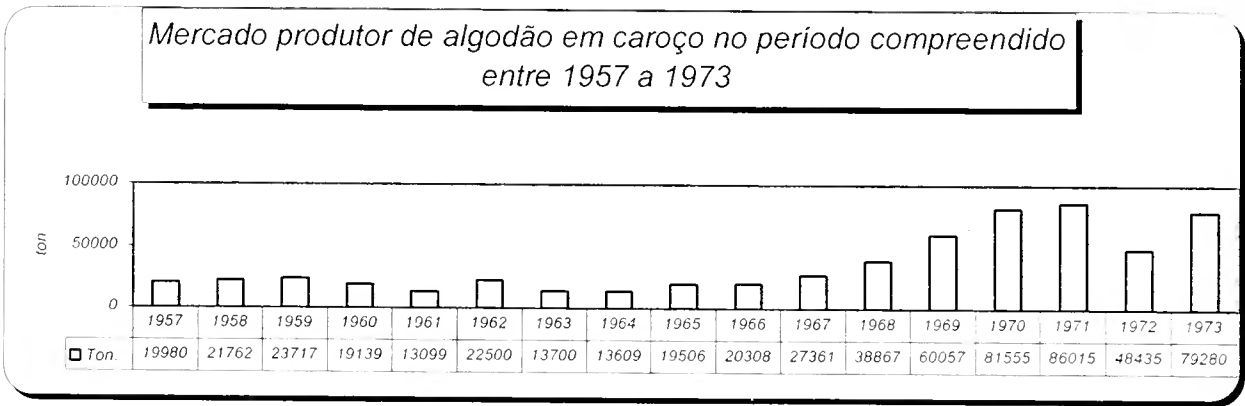
Outras fontes: Dilolwa, Carlos Rocha, (1978), Contribuição à História Económica de Angola.

MIND- Ministério da Indústria.

de algodão caroço, correspondendo a cerca de 9.123 toneladas de algodão fibra, numa área de cerca 41.415 hectares.

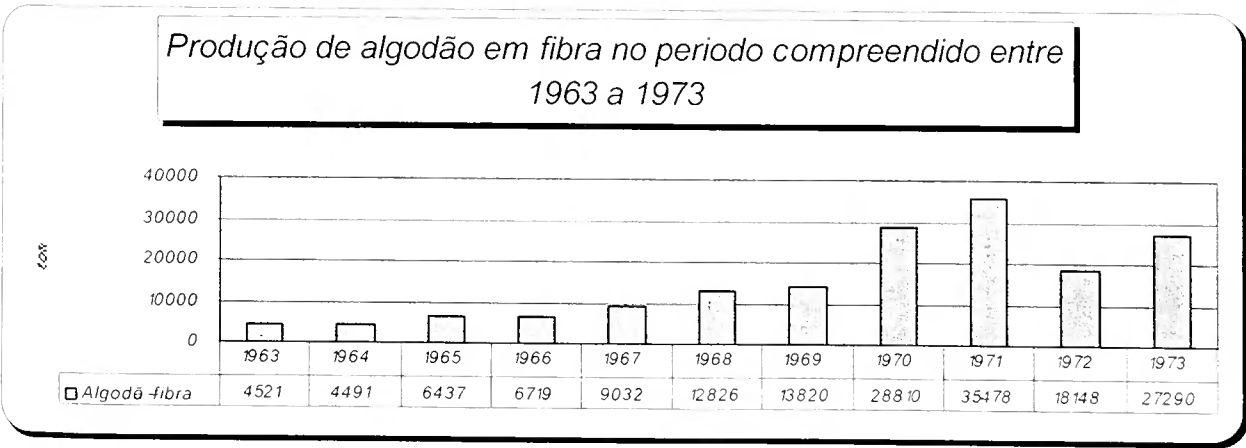
Os gráficos a seguir mostram, resumidamente, a evolução de produção de algodão em caroço (Ilustração 5) e de algodão em fibra (Ilustração 6) no período de 1957 a 1973 e de 1965 a 1973, respectivamente:

Ilustração 5 - produção de algodão em caroço 1957 / 1973



Fonte: elaboração própria, com base em Humberto Costa, Carlos Rocha Dilolwa, Contribuição à História Económica de Angola (1978) e dados do MIND- Ministério da Indústria.

Ilustração 6 - produção de algodão em fibra 1963 / 1973



Fonte: elaboração própria, com base em Humberto Costa, Carlos Rocha Dilolwa, Contribuição à História Económica de Angola (1978) e dados do MIND- Ministério da Indústria.

No ano de 1970, a produção conheceu o seu auge, tendo aumentado vertiginosamente para 81.555 toneladas de algodão caroço, estimulada pelas condições excelentes do mercado internacional de fibras, em consequência da quebra da produção nos Estados Unidos da América e ex-U.R.S.S., principais produtores e exportadores de algodão. Por outro lado, esta é ainda agravada pela perturbação do mercado do petróleo, que provocou a redução das fibras sintéticas, derivada do aumento dos preços das matérias primas.

Em 1973, os principais segmentos do mercado fornecedor - o sector tradicional e o sector empresarial - tiveram as quotas expressas na Tabela 17:

Tabela 17 - principais segmentos do mercado fornecedor de algodão

Províncias	Sector tradicional		Sector empresarial		Total		% provincia
	Toneladas	Contos	Toneladas	Contos	Toneladas	Contos	
Malanje	9.277	79.186	36.959	349.380	46.236	428.566	58,32
Kwanza-Sul	2.961	22.741	18.775	171.173	21.836	194.014	27,6
Luanda	4.204	28.586	1.859	12.964	6.063	41.550	7,7
Benguela			3.533	23.586	3.533	23.586	4,5
Kwanza-Norte	558	4.041	371	2.915	929	6.966	1,2
Uíje			322	2.209	322	2.209	0,4
Huíla	2	7	305	2.050	307	2.057	0,4
Bié			49	439	49	439	0,1
Total	17.002	134.561	62.173	564.716	79.275	699.387	100
Quota de mercado fornecedor%	21,4	19,2	78,4	80,7	100	100	

Fonte: elaboração própria, com base em Humberto Costa, Carlos Rocha Dilolwa, Contribuição à História Económica de Angola (1978) e dados do MIND- Ministério da Indústria.

O sector tradicional produziu apenas 17.002 toneladas de algodão caroço contra 62.173 toneladas do sector empresarial, de um total de 79.275 toneladas de algodão caroço, correspondente aproximadamente a 26.427 toneladas de algodão fibra. Malanje foi o distrito, actual provincia, que ocupou o lugar cimeiro, com uma participação de 58,32% no mercado fornecedor de algodão em caroço.

Os rendimentos de algodão caroço no período antes independência constam na Tabela 18:

Tabela 18 - rendimento do algodão em caroço por hectare

Designação	Sectores	1996	1967	1968	1969	1970	1971	1972
Produção unitária média	Tradicional	418,2	515,2	643,7	585,6	817,7	886,6	629,7
Território	Empresarial	932,2	972,3	1135,1	1005,5	1079,3	998	1003,7
Produção unitária média								
Blocos algodoeiros em Malanje	Tradicional	nd	nd	nd	nd	nd	1314	1413

Nd - Não declarado. Fonte: elaboração própria, com base em Humberto Costa, Carlos Rocha Dilolwa, Contribuição à História Económica de Angola (1978) e dados do MIND- Ministério da Indústria.

Traduzindo o algodão em caroço para algodão em fibra obtêm-se os rendimentos deste:

Tabela 19 - rendimento algodão em fibra por hectare

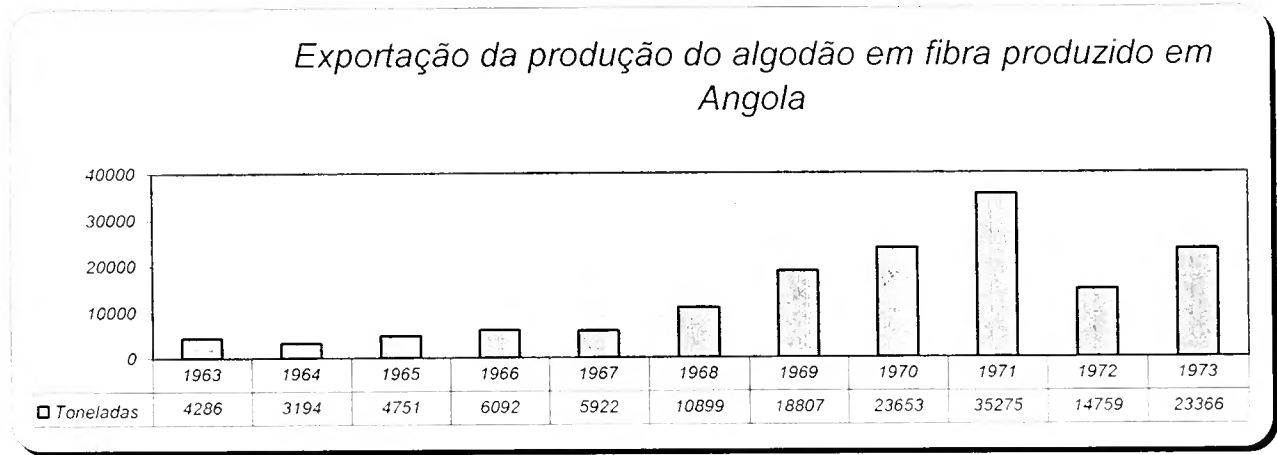
Designação	Sectores	1996	1967	1968	1969	1970	1971	1972
Produção unitária	Tradicional	139,4	171,7	214,5	195,2	272,5	295,5	209,9
Média território	Empresarial	310,7	324,1	378,3	335,1	359,7	332,6	334,5
Produção unitária média								
Blocos algodoeiros Malanje	Tradicional	nd	nd	nd	nd	nd	438,0	471,0

Fonte: elaboração própria.

Em 1973, o rendimento por hectare foi de 303 kg de algodão fibra por hectare, o que contrasta com os 938 kg na U.R.S.S e os 790 kg no Egito.

Analisando o período que vai de 1963 a 1973 verifica-se que a exportação do algodão fibra produzido em Angola foi o constante na Ilustração 7:

Ilustração 7 - exportação do algodão em fibra produzido em Angola



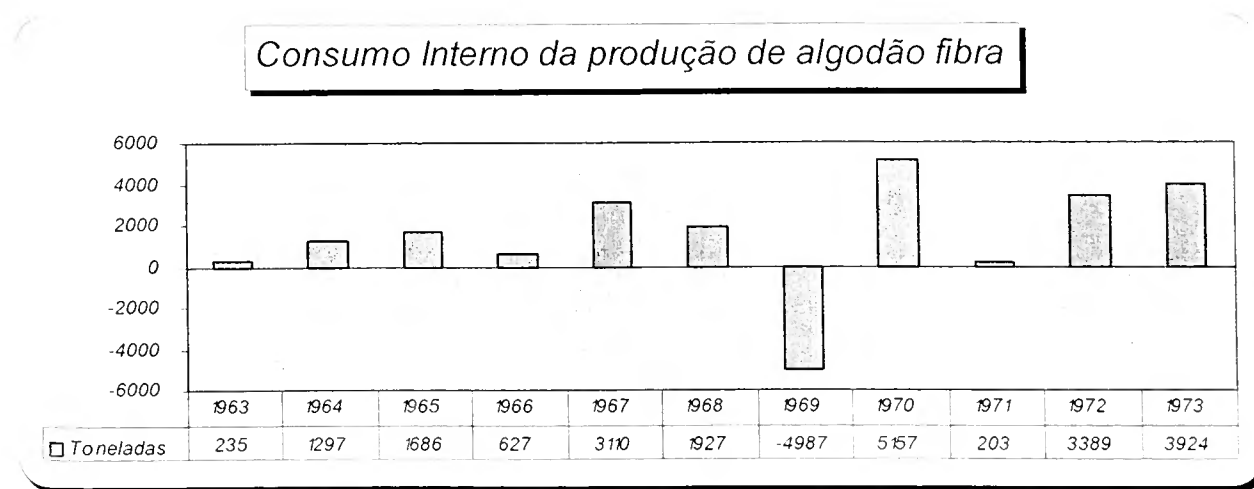
Fonte: Carlos Rocha Dilolwa, Contribuição à História Económica de Angola, 1978 e dados do MIND - Ministério da Indústria.

Note-se que, segundo a nossa fonte, em 1966, o algodão era comprado a 3\$90 no pequeno comércio, mas vendido para exportação (preço FOB) a 17\$37, o que dava uma margem ao comerciante de 13\$47, ou seja 345%!

Consumo de algodão em fibra

Para definir o consumo interno de algodão em fibra em Angola (ver Ilustração 8), retirou-se da produção nacional as quantidades que se destinaram a exportação:

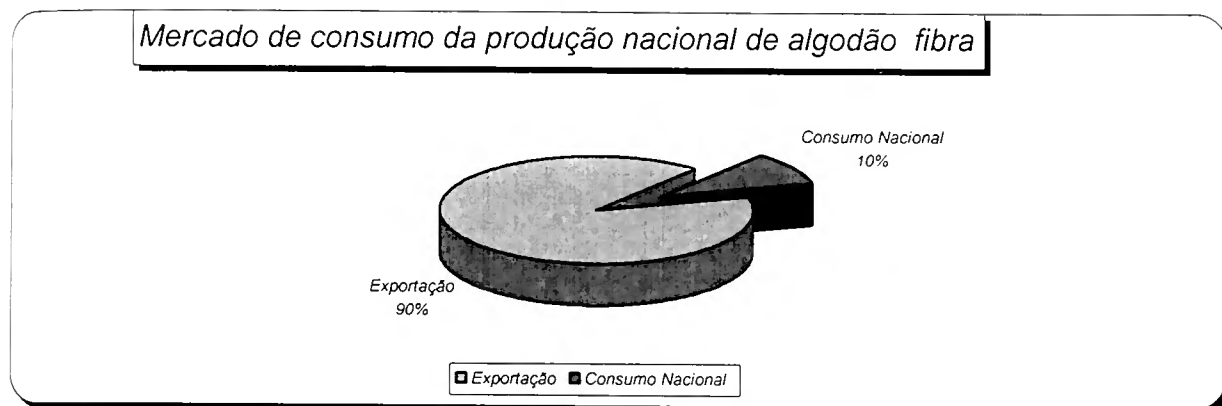
Ilustração 8 - consumo interno do algodão-fibra produzido em Angola



Fonte: elaboração própria, com base em Humberto Costa, Carlos Rocha Dilolwa, Contribuição à História Económica de Angola (1978) e dados do MIND- Ministério da Indústria.

Resumidamente, o mercado nacional só consumia 10% do algodão em fibra produzido em Angola. O restante destinava-se a exportação, conforme se pode ler na *Ilustração 9*.

Ilustração 9 - consumo da produção nacional de algodão em fibra



Fonte: elaboração própria, com base em Humberto Costa, Carlos Rocha Dilolwa, Contribuição à História Económica de Angola (1978) e dados do MIND- Ministério da Indústria.

De recordar, que durante este período, a quase totalidade do algodão produzido era exportado para Portugal, já que a indústria têxtil angolana apenas tinha a capacidade para absorver cerca de 6.000 toneladas de algodão fibra/ano.

No ano de 1973, Angola participa na produção mundial de algodão com 0,21%.

3.1.1.2. O mercado de produtos acabados

a) Têxteis

A industrialização do algodão em Angola era possível com a concessão do exclusivo à sociedade têxtil de Luanda – TEXTANG, em 1946, que instala uma pequena unidade fabril com 3.200 fusos e 124 bases mecânicas, empregando cerca de 640 trabalhadores, 40 dos quais europeus, em instalações cujos edifícios iniciais foram concebidas para a indústria fosforeira, produzindo, nesse ano, 119.303 mt. de tecido, equivalente a 83.721 m²¹⁰⁸ e 3.474 cobertores.

Com efeito, o principal objectivo não era construir uma economia equilibrada e proporcional em que o sector industrial assumisse, de forma decisiva, o seu papel de valorizador do sector primário da economia.

Compreende-se facilmente que, na época colonial, as unidades fabris não se inseriam em nenhum plano de produção que tivesse em conta o interesse da maioria consumidora a nível nacional, pois serviam exclusivamente ao ponto de vista limitado do empresário-proprietário,

¹⁰⁸ Taxa de conversão: 1 metro linear = 1,425 m². Fonte: dedução da leitura da pag. 302, do livro Contribuição à História Económica de Angola, de Carlos Rocha Dilolwa. Taxa aplicada a todo o trabalho.

para satisfazer as imposições da economia do mercado em que aquele se movimentava, mercado esse em que jogava fortemente na importação como factor de concorrência, onde havia que conquistar, com dificuldade, uma faixa favorável de actuação que não favorece muito os interesses dos exportadores da metrópole. Daí, as muitas distorções que se verificam na concepção e instalação das unidades existentes, agravadas pelo facto de as entidades responsáveis pelo sector, na época colonial, fazerem muito poucas, ou nenhuma, exigências técnicas tecnológicas para as actividades industriais, pelo que cada um se instalava como queria, podia e sabia, o que, em muitos casos era, do ponto de vista técnico, bastante limitado.

Recorde-se que, durante muito tempo, os tecidos representavam a principal importação de Angola. As importações de têxteis no período de 1946 a 1973, segundo Carlos Rocha Dilolwa, foram as constantes na Tabela 20:

Tabela 20 - importações de têxteis no período entre 1946 e 1973

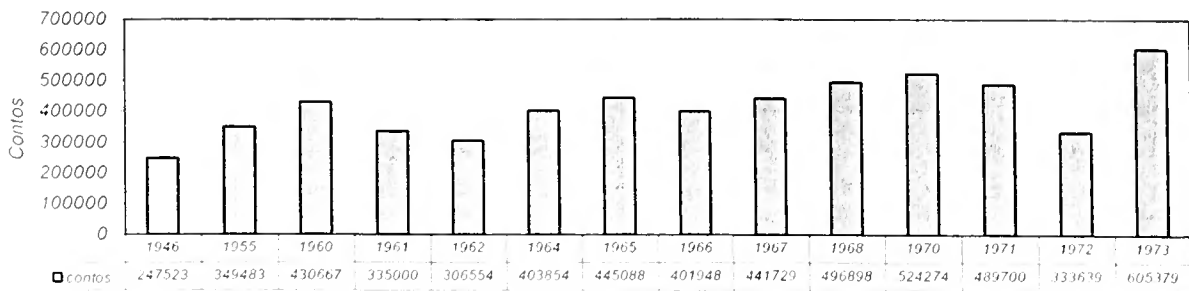
Anos	Contos	ton	Fonte
1946	247523		pag.113
1955	349483		pag. 87
1960	430667		pag.101
1961	335000		pag.121
1962	306554	4432	pag.131
1964	403854		pag.143
1965	445088		pag.149
1966	401948	5788	pag.158
1967	441729		pag.164
1968	496898		pag.172
1970	524274		pag.186
1971	489700		pag.192
1972	333639		pag.200
1973	605379		pag.206

Fonte: Elaboração própria, com base em Dilolwa(1978).

Graficamente tem-se a seguinte evolução da importação de têxteis e confecções no período anterior à independência (Ilustração 10):

Ilustração 10 - evolução da importação de têxteis no período entre 1946 e 1973

Importação de tecidos, fios, cobertores e vestuário novo e usado no periodo compreendido entre 1946 a 1973



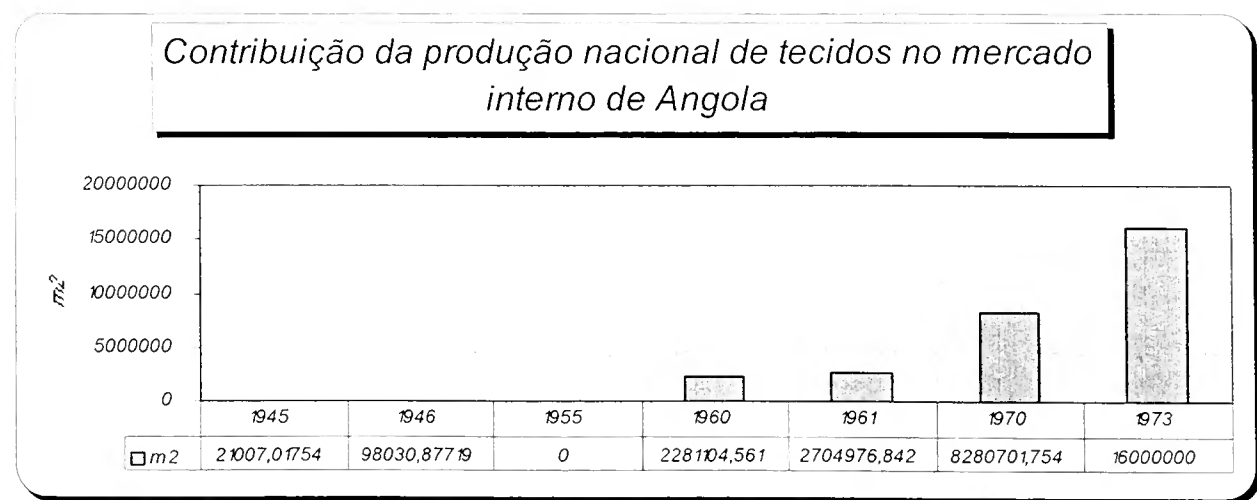
Só a partir de 1961, com o evoluir dos movimentos nacionalistas de libertação e o início da respectiva luta armada e a aprovação, anos mais tarde, do Código de Investimentos inserido na política salazarista do espaço comum português, se inicia uma verdadeira corrida ao progresso de Angola, cujos resultados se viriam a mostrar um autêntico fracasso, devido ao sistema de pagamentos inter-territoriais.

De qualquer modo, surgem, durante o quinquénio 1960/65, mais duas unidades têxteis: a F.I.B.– Fábrica Imperial de Barrada, em Luanda, e a SATEC–Sociedade Angolana de Tecidos Estampados, esta última localizada no Dondo, procurando beneficiar das prerrogativas relativas às isenções e restrições de impostos e taxas.

Nestas empresas, salvo raras exceções, estavam instalados equipamentos que já tinham servido fábricas têxteis em Portugal fundamentalmente, numa clara evidência de que, na altura, o sistema de pagamentos em vigor, beneficiava claramente as importações a partir daquele país, que não era fabricante de equipamentos têxteis, nem dispunha de uma instituição de ensino médio ou superior da especialidade.

A contribuição da produção nacional de tecidos para o mercado interno de Angola, segundo alguns dados disponíveis, teve a evolução constante na *Ilustração 11*:

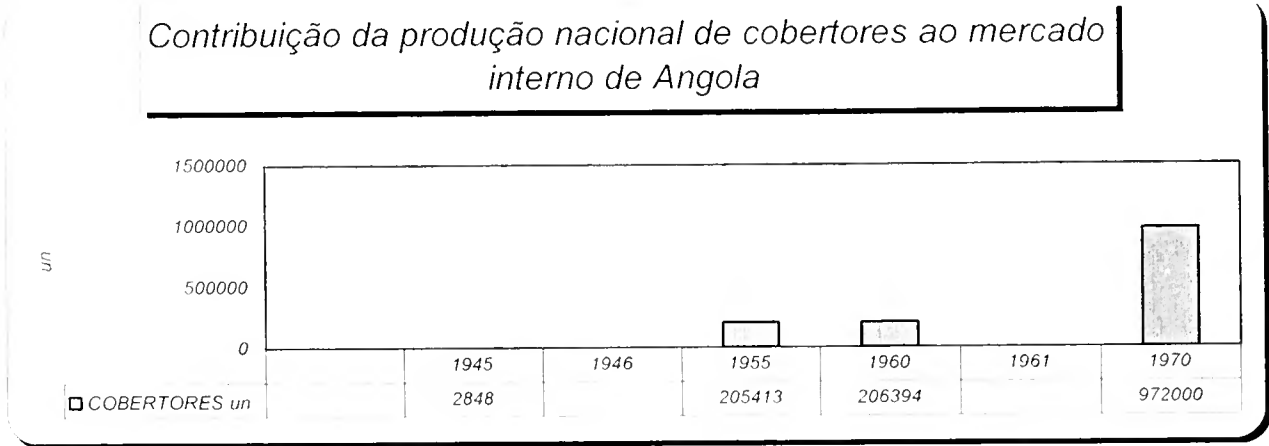
Ilustração 11 - contribuição da produção nacional de tecidos para o consumo angolano no período entre 1945 e 1973



Fonte: elaboração própria, com base em Humberto Costa, Carlos Rocha Dilolwa, *Contribuição à História Económica de Angola* (1978) e dados do MIND- Ministério da Indústria.

Tal como os tecidos, a contribuição de cobertores foi crescente (ver Ilustração 12):

Ilustração 12 - contribuição da produção nacional de cobertores para o consumo angolano, no período entre 1945 e 1970



Fonte: elaboração própria, com base em Humberto Costa, Carlos Rocha Dilolwa, Contribuição à História Económica de Angola (1978) e dados do MINDI- Ministério da Indústria.

Resumidamente, em 1973 a situação da indústria têxtil angolana, poderia ser assim caracterizada: 1- Capacidade instalada: 34.656 fusos; 2- Número de pares mecânicos: 1073; 3- Capacidade de produção: 23.400 mil metros lineares de tecido cru; 4- Consumo de algodão fibra: 4.500 ton; 5- Número de empregados: 4.000; 6- Produção realizada: 6.1- Tecidos: 28.800 mil metros lineares; 6.2- Cobertores: 972 mil unidades.

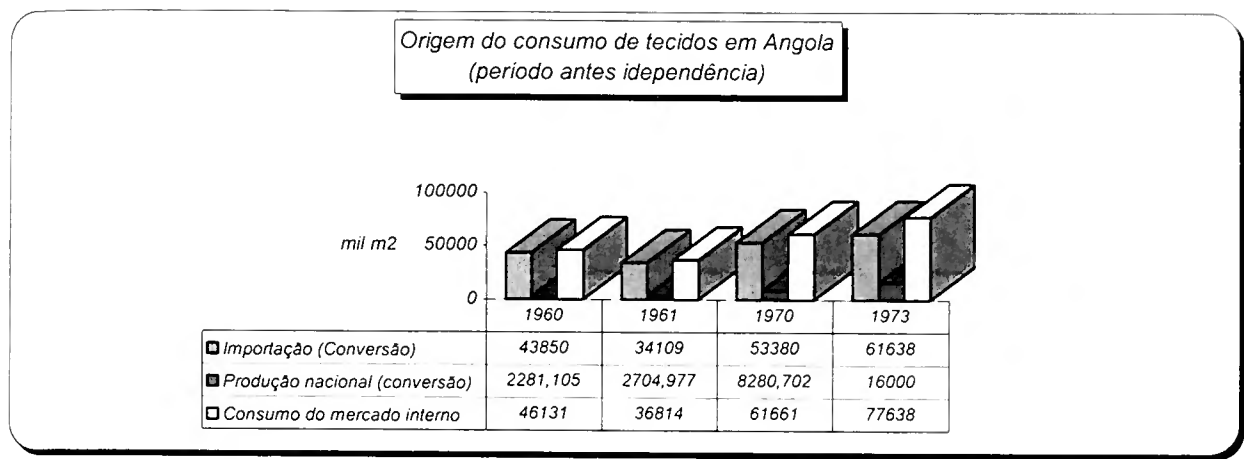
Para além de mais de 60% dos equipamentos instalados já terem sido usados em algumas fábricas da Europa, tal como anteriormente se fez referência, acresce-se o facto de não terem sido, na maior parte dos casos, observadas as exigências técnicas e de defesa do ambiente para esse tipo de indústria.

Esta situação só viria ser ultrapassada no início da década de 70 com o novo regime de pagamentos inter-territoriais, que, articulado as medidas anteriormente tomadas (Código de Investimentos de 1965), constituem autêntico plano de fomento da indústria transformadora angolana.

Começaram a ser instaladas, nos anos que antecederam a independência nacional, três empresas têxteis, a TEXTANG II, em Luanda, a Baiana, no Huambo, e a África Têxtil, em Benguela, que foram objecto de estudos técnicos e projectos, que asseguravam a implantação de uma empresa em moldes perfeitamente modernos. Os confrontos militares que se verificaram no país, no período anterior à independência nacional, levaram a que dois destes projectos tivessem sido suspensos antes de serem concluídos.

Resumidamente, a oferta de tecidos para o mercado de Angola foi a constante na Ilustração 13:

Ilustração 13 - origem do tecido consumido em Angola antes da independência



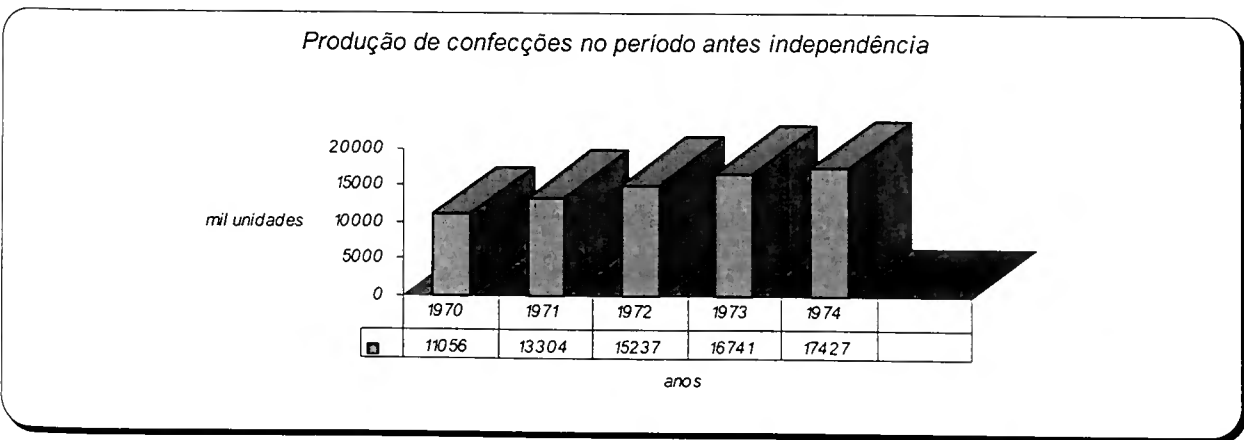
Fonte: elaboração própria, com base em Humberto Costa, Carlos Rocha Dilolwa, Contribuição à História Económica de Angola (1978) e dados do MIND- Ministério da Indústria.

Segundo os dados disponíveis, consumia-se em Angola, em 1973, 77.638 m2 de tecido, o que significava um consumo *per capita* de 13,18 m2, embora a fonte indique um consumo *per capita* de 16 m2. A disparidade de números deve-se ao facto de se ter recorrido a conversões, dado que a fonte a que se recorreu dá os números em diversas unidades de medida.

b) Confeccões

O panorama da indústria de confeccões, no período anterior à independência, era de ascensão. De 11.056 mil unidades produzidas, em 1970, passou para 17.427 mil unidades, em 1974, com um crescimento médio de 1.200 unidades/ano (ver Ilustração 14). Uma boa parte dessas confeccões utilizava os tecido importados. Os têxteis nacionais, eram essencialmente vendidos em forma de “panos”, isto é, tecidos que, para consumo final, só era necessário embainhar. Essa tarefa estava a cargo de pequenos artesãos, que trabalhavam por conta do comerciante.

Ilustração 14 – Produção de confeccões no período anterior à independência



Fonte: Plano Director de Re-industrialização de Angola. Cadernos Económicos Portugal-Angola. Ministério da Indústria de Angola, 1995. Câmara de Comércio e Indústria Portugal-Angola. Pág. 177 e segs.

No ano de 1973, o consumo *per capita* de confecções produzidas em Angola era de 2,84 unidades.

3.1.2. Período pós-independência (1975 a 2000)¹¹¹

3.1.2.1. O mercado de matérias-primas (algodão em caroço e algodão em fibra)

a) *O algodão (algodão em caroço e algodão em fibra)*

Após a independência nacional, tal como nos demais sectores da economia, a produção de algodão foi fortemente abalada pela fuga maciça de portugueses que, nesta altura, detinham cerca de 79% da produção total, tendo como consequência a queda vertiginosa dos índices de produção e o desmantelamento das estruturas técnico organizativas coloniais de apoio ao camponês, particularmente as de comercialização, asseguradas pelo pequeno comerciante português.

Foi na altura definida nova política para o desenvolvimento da produção de algodão, que assentava na implantação de empresas produtivas de tipo estatal, bem como um processo de comercialização que passava pela intervenção do Estado através da ENCODIPA-U.E.E., Empresa Nacional de Comercialização e Distribuição de Produtos Agrícolas-U.E.E., que chamava a si a responsabilidade de adquirir todo o algodão do camponês e garantir o abastecimento de géneros alimentícios e outros de primeira necessidade.

Por outro lado, foi definida como área privilegiada para o desenvolvimento da produção de algodão a província de Malanje, particularmente a zona de Cacusó.

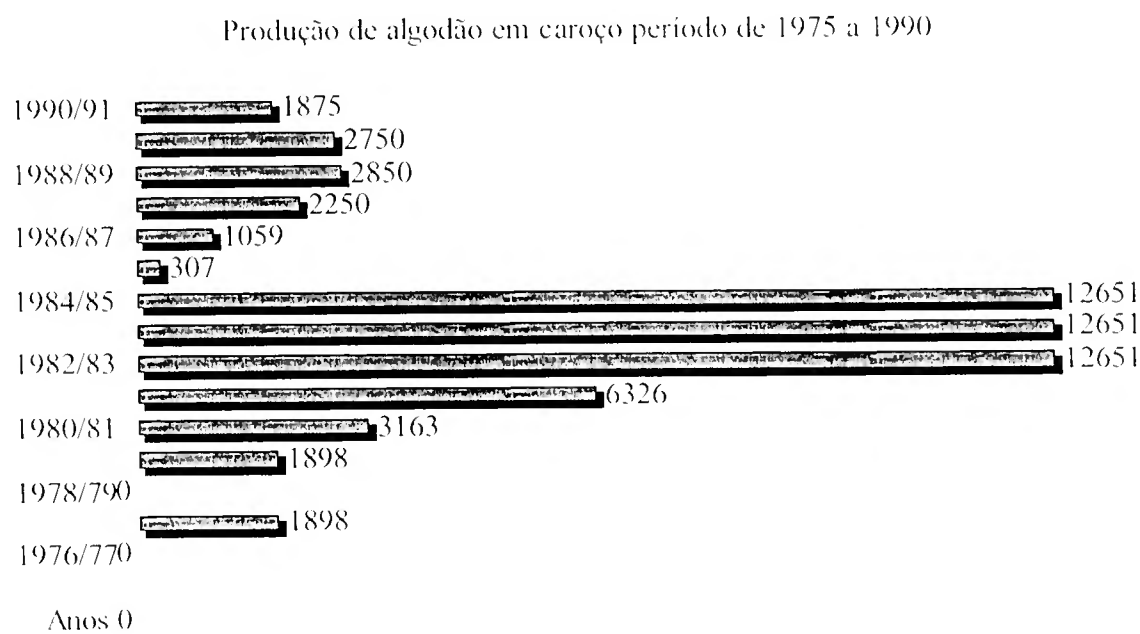
Durante o período, assistiu-se à tentativa, sem êxito, de substituir as estruturas coloniais, já que, por um lado, não se conseguia consolidar a organização e os mecanismos de produção que essas empresas se propunham substituir e, por outro, a ENCODIPA-U.E.E. não conseguiu cumprir com o seu papel ao nível da concessão de senhas de crédito aos camponeses contra entrega de algodão. Essas senhas não tinham, na maior parte dos casos, contrapartida ao nível do fornecimento de géneros de primeira necessidade por parte da ENCODIPA-U.E.E. Por esta razão, muito cedo esse processo se revelou um autêntico factor desmobilizador da produção de

¹¹¹ Fonte Principal: Eng.º Humberto Costa. **Outras fontes:** Relatório da fazenda do Bom Jesus em Angola - estudo sobre as possibilidades da plantação de algodão na fazenda Bom Jesus, preparado por International Cotton Consultants, Ltd. I. Fituni, in Angola - Natureza, População, Economia, 1985. MIND: Ministério da Indústria. Estudo do Impacto da Venda da Roupas Usada em Angola (Janeiro 2001). Departamento de Estatística Industrial (SISTEI) - Sistema Elementar de Informação Estatística para a Indústria - Inquérito à Produção Nacional Ministério do Comércio.

algodão e, paulatinamente, essa produção foi sendo substituída por outros produtos de subsistência tais como o milho, a mandioca e a batata doce, entre outros.

Para esse período os indicadores encontrados e convertidos¹¹² na unidade de medida possível de comparação sobre a produção de algodão em caroço foram os constantes na *Ilustração 15*.

Ilustração 15 - produção de algodão em caroço no período entre 1975 e 1990 (ton.)



Fonte: elaboração própria, com base nas fontes mencionadas no sub-título 3.1.2.

Pela leitura da Ilustração 15 verifica-se que, após independência, a produção de algodão só teve início dois anos depois, com um intervalo em 1978. Em 1979 iniciou-se a produção de algodão que foi crescendo até atingir a “produção cruzeiro “ do período, nos anos entre 1982 e 1985. A maior quantidade produzida por ano foi de 12.651 ton., que representava 4.354¹¹³ ton. de algodão em fibra, no entanto insuficiente para o abastecimento da indústria têxtil nacional.

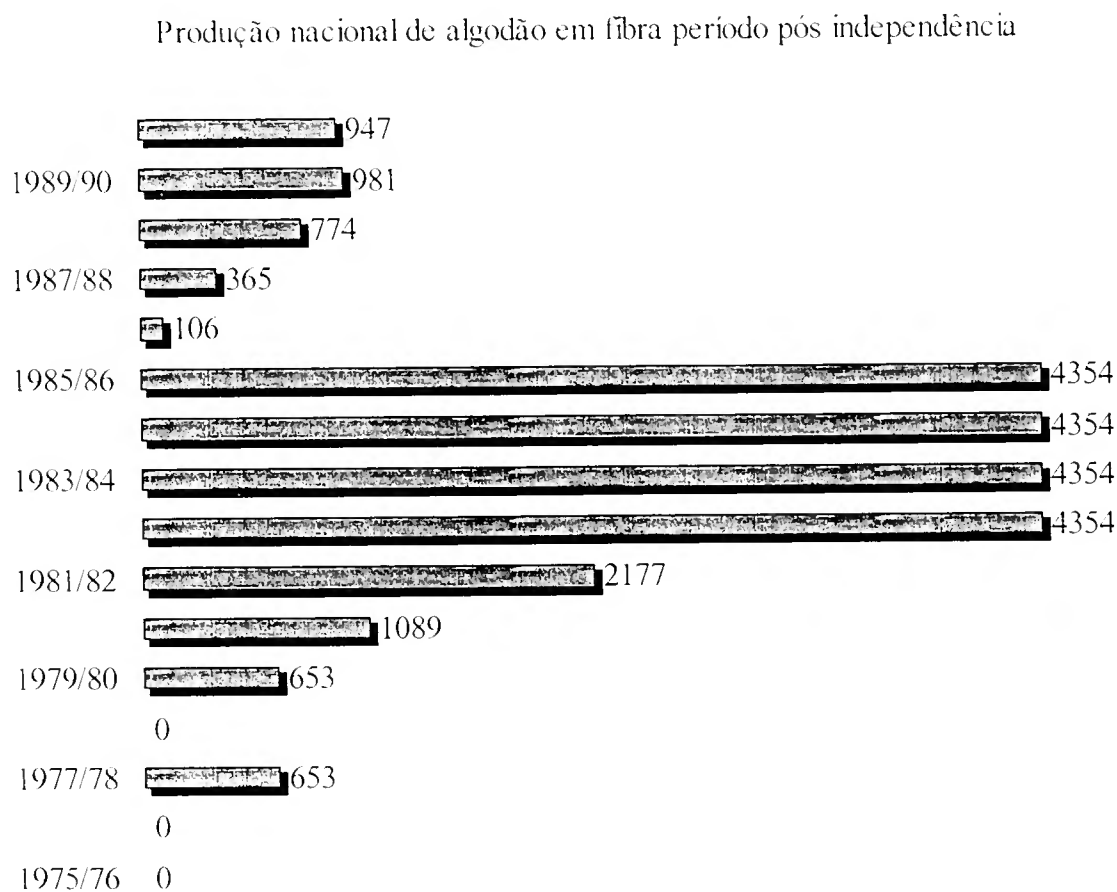
Assim sendo, só foi possível assegurar o abastecimento da indústria têxtil nacional mercê dos elevados volumes de *stocks* de algodão acumulados do período colonial e devido ao facto de os níveis de produção das empresas têxteis terem sido substancialmente reduzidos.

Traduzindo os números de algodão em caroço obtém-se a oferta provável de algodão em fibra, de produção nacional, no período pós-independência (Ilustração 16).

¹¹² Fonte: Conversão dos dados do relatório da fazenda do Bom Jesus em Angola - estudo sobre as possibilidades da plantação de algodão na fazenda Bom Jesus, preparado por International Cotton Consultantas, Ltd. (1 libra = 0,453592 kg algodão em fibra = 0,3442 de algodão em caroço)

¹¹³ Taxa de conversão: 1 kg de algodão em caroço = 0,3442 kg de algodão em fibra.

Ilustração 16 - produção nacional de algodão em fibra no pós-independência



Fonte: elaboração própria, com base nas fontes mencionadas no subtítulo 3.1.2

Comparando com o período colonial, as quantidades de algodão em caroço produzidas eram insignificantes.

Em 1985, foram elaboradas uma série de medidas no sentido de aumentar a produção de algodão no país, com a divulgação de variedades de algodão de maior produtividade. Foi criada, perto de Luanda, uma empresa piloto de cultivo de algodão. Pela primeira vez na história de Angola, num só ano foram feitas duas colheitas de algodão. Foi introduzida a variedade soviética de algodão “Tashkent-1”. O resultado das experiências mostraram que com a introdução de novas variedades, o melhoramento da rega e a observância das normas agro-técnicas, o rendimento do algodão pode ser aumentado para o dobro, ou para o triplo.

No período de 1981 a 1985, continua a assistir-se à tomada de medidas visando a recuperação da produção de algodão através da consolidação do funcionamento das empresas do sector estatal, sem resultados positivos, agravadas pelas consequências negativas ocasionadas pelos

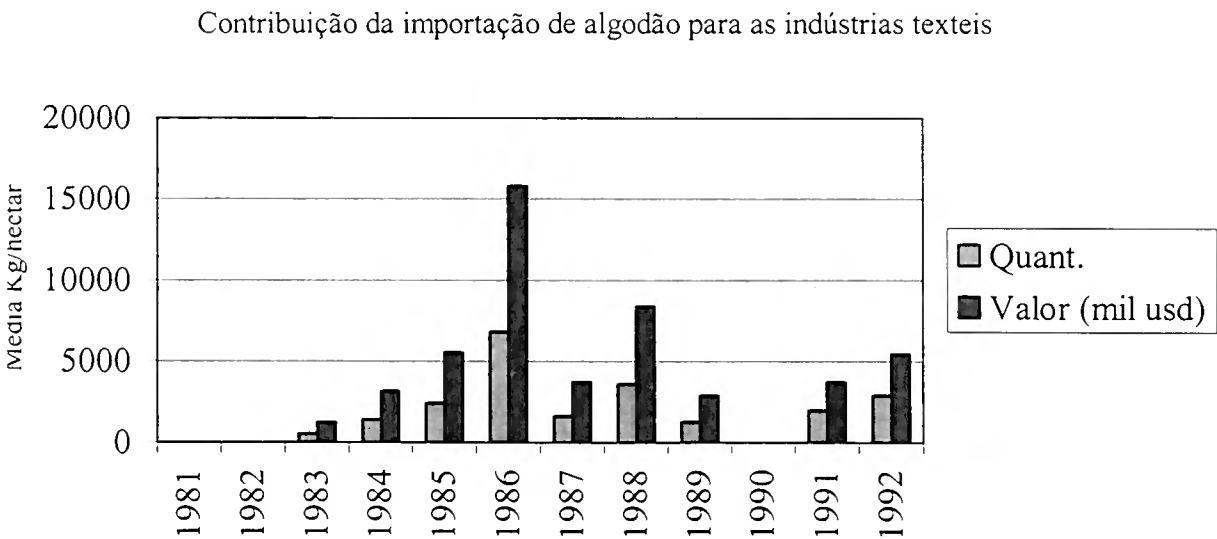
mecanismos de comercialização no campo, que provocaram uma redução ainda maior dos níveis de produção.

A situação político-militar, que se agravou a partir de 1982, particularmente na província de Malanje, veio deteriorar ainda mais as condições objectivas e subjectivas para a produção do algodão, uma vez que foi acentuado o êxodo rural.

Em 1983/84 inicia uma experiência de produção de algodão na zona do Cubal, província de Benguela, que, pese embora os resultados promissores, teve de ser abandonada, devido à situação político-militar.

A partir de 1983, as empresas têxteis foram forçadas a importar algodão, uma vez que estavam totalmente esgotados os *stocks* acumulados e Angola passava assim de 4º exportador, a nível do Continente, para potencial importador de algodão em fibra. Os valores da importação de algodão (ton.) para o mercado de produção de têxteis foram os expressos na Ilustração 17:

Ilustração 17 - importação de algodão para as indústrias têxteis



Fonte: elaboração própria, com base nas fontes mencionadas no subtítulo 3.1.2.

Para assegurar o funcionamento normal das fábricas e de acordo com as capacidades disponíveis em 1985, seriam necessárias cerca de 6.000 toneladas de algodão no valor aproximado de 408 milhões de NKz, equivalente, na altura, a 13.600 mil dólares americanos, ao câmbio de 1USD\$=30.214 NKz.

Entretanto, ainda no ano de 1985 começaram a ser desenvolvidas acções concretas. Foi definida uma nova estratégia capaz de galvanizar os vários sectores (estatal e camponês) susceptível de contribuir para o cumprimento das metas de produção estabelecidas no plano quinquenal 1986/91. Dessa estratégia fazia parte a definição da obrigatoriedade de os camponeses – particularmente nas áreas de actuação das E.D.A's (Estação de Desenvolvimento Agrário), utilizando parte das suas áreas cultiváveis, que eram preparadas pela ENAMA–U.E.E (Empresa Nacional de Mecanização Agrícola – Unidade Económica Estatal) –, de participarem na produção de algodão.

No período compreendido entre 1986 e 1991 iniciou-se um plano de desenvolvimento com fortes perspectivas para o aumento da produção de algodão, visando a substituição de importações. Esse plano de desenvolvimento da produção do algodão visava fundamentalmente o incremento da produção, por forma a assegurar o abastecimento às empresas têxteis e reduzir as importações. Alguns estudos foram encomendados, de entre eles o Estudo sobre as possibilidades da plantação de algodão na Fazenda Bom Jesus, elaborado pela International Cotton Consultants Ltd.

Neste contexto, deveriam ser mobilizados todos os recursos humanos e materiais e feito o aproveitamento regional das estruturas e potencialidades disponíveis, capazes de responder a tal desafio. Preconizava-se uma produção inicial de 2.000 toneladas de algodão caroço, correspondendo a cerca de 670 toneladas de algodão fibra, e um crescimento médio anual de 168% no sector camponês e 245% no sector estatal, para que, no final do quinquénio, a produção correspondesse a 35.000 toneladas de algodão caroço, cerca de 11.600 toneladas de algodão fibra, o que permitia satisfazer as necessidades da indústria têxtil nacional e reiniciar a exportação do excedente.

Findo o quinquénio, concluiu-se que o plano acima referenciado estava longe de ser materializado, já que não estavam reunidas as condições técnicas, económicas e sociais que permitiriam alcançar tais objectivos.

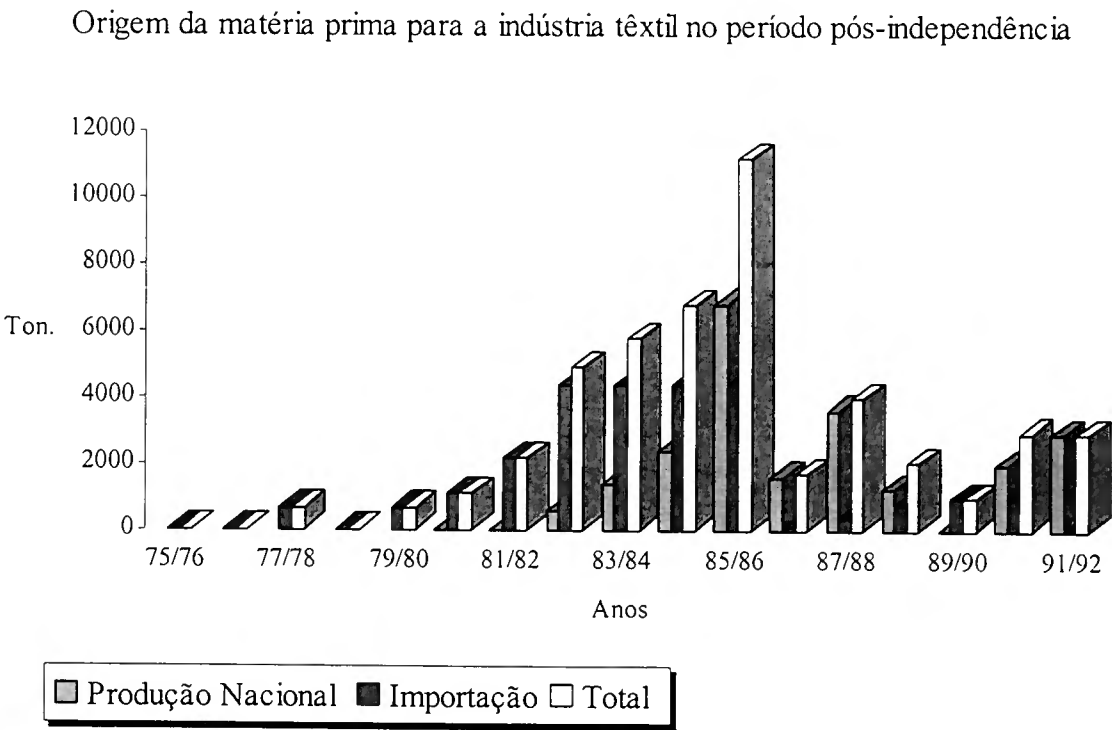
Com efeito, não obstante as empresas estatais responsáveis por 70% das metas definidas, terem adquirido os meios fixos e circulantes em quantidades suficientes, não foi possível galvanizar a organização e criar mecanismos de gestão, que garantissem o seu funcionamento em condições rentáveis. A situação político-militar jogou, mais uma vez, um papel relevante no

incumprimento daquele plano. A importação de algodão em fibra foi a saída para manter precariamente as indústrias têxteis em funcionamento.

É de destacar o empenho que o sector camponês teve relativamente ao estatal na recuperação da produção de algodão e o despertar do pequeno empresário privado, que começa a interessar-se pela cultura do algodão.

Resumidamente, o mercado de matérias-primas para a indústria têxtil nacional no período pós-independência foi o expresso na Ilustração 18:

Ilustração 18 - origem da matéria-prima para a indústria no período pós-independência



Fonte: elaboração própria, com base nas fontes mencionadas no subtítulo 3.1.2.

3.1.2.2. O mercado de produtos acabados

a) Têxteis (fios, tecidos e cobertores)

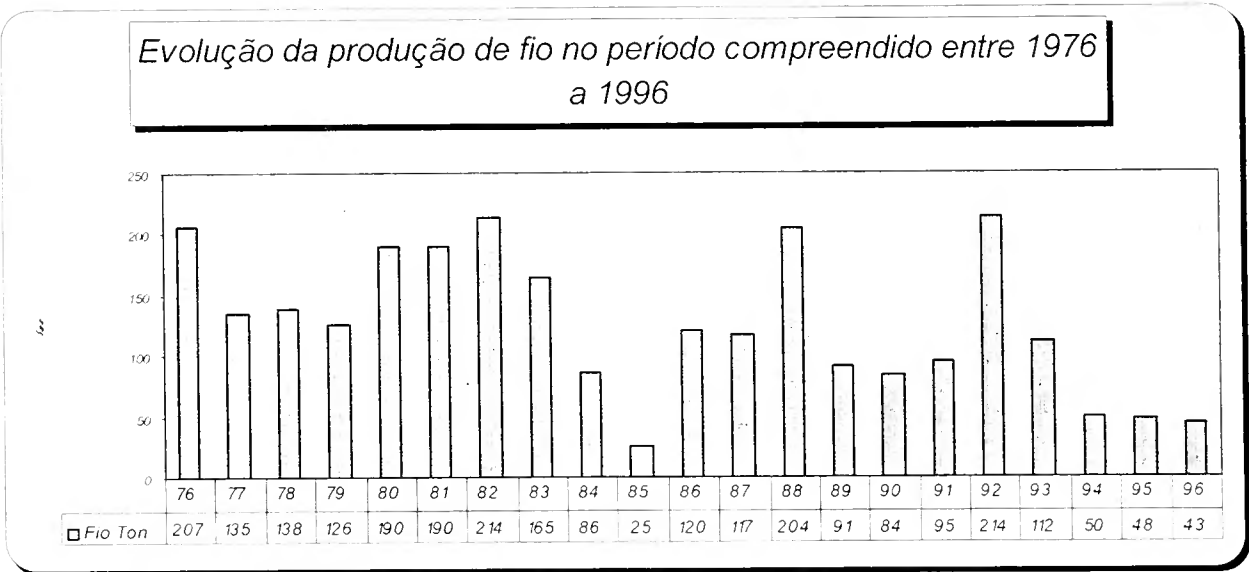
Após ter conhecido uma fase de apogeu em 1973, em que a produção de tecidos alcançou o nível de cerca de 22.800 mil metros lineares, a produção da indústria têxtil decaiu acentuadamente para 6.300 mil metros lineares em 1975 e 4.277 mil metros lineares em 1976.

A queda brusca dos níveis de produção deveu-se, fundamentalmente, à saída maciça de técnicos qualificados (estima-se que o sector têxtil dispunha de cerca de 200 técnicos médios e superiores, para além de operários altamente qualificados, todos de origem portuguesa e cabo-

verdiana). Há ainda a salientar que, no período que se seguiu à independência, tiveram lugar uma série de perturbações laborais que conduziram a paralisações da produção e à instauração de condições pouco propícias ao desenvolvimento do trabalho. Duma forma geral, começaram a verificar-se conflitos laborais entre as comissões administrativas e/ou comissões de emergência nomeadas para gerirem as empresas e as respectivas comissões sindicais recém-constituídas, instalando-se, pois, a indisciplina, a anarquia, o absentismo e o sub-aproveitamento das capacidades instaladas.

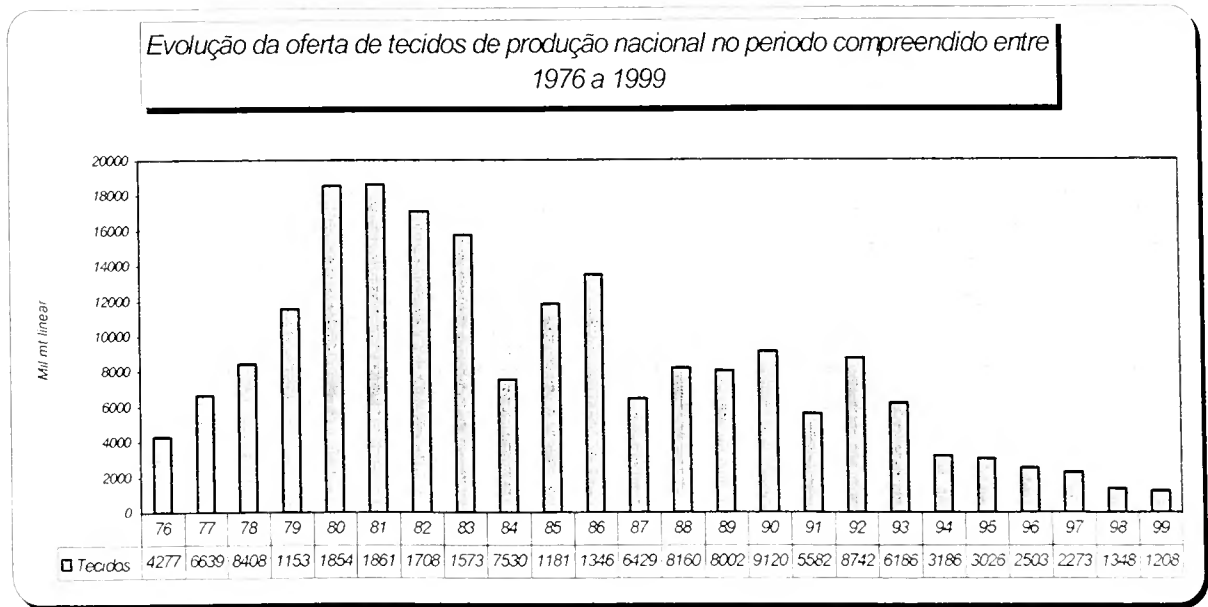
Os níveis de produção no período pós-independência evoluíram de acordo com os dados das Ilustração 19, Ilustração 20 e, Ilustração 21:

Ilustração 19 - produção de fio no período compreendido entre 1976 e 1996



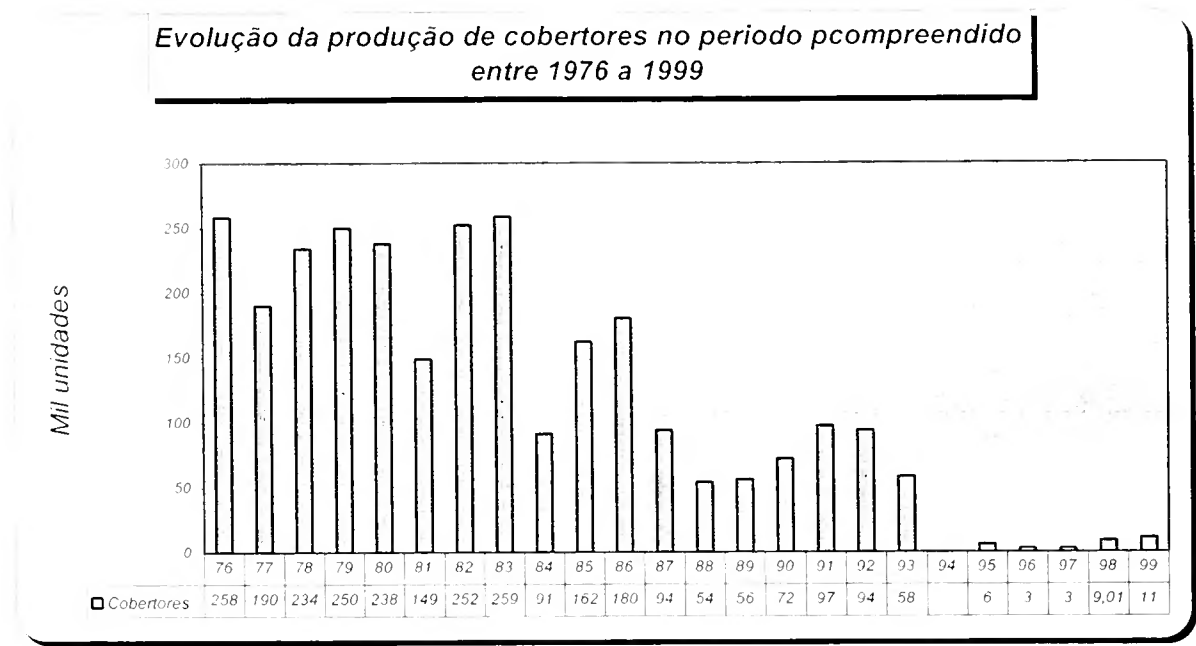
Fonte: elaboração própria, com base nas fontes mencionadas no subtítulo 3.1.2.

Ilustração 20 - evolução da oferta de tecidos de produção nacional de 1976 a 1999



Fonte: elaboração própria, com base nas fontes mencionadas no subtítulo 3.1.2.

Ilustração 21 - evolução da produção de cobertores de 1976 a 1999



Fonte: elaboração própria, com base nas fontes mencionadas no subtítulo 3.1.2.

Além de um esforço que teve lugar com vista a recuperar as produções das unidades então existentes (TEXTANG, SATEC, FIB e FIANGOL), há a destacar o facto de ter entrado em funcionamento, a partir do dia 14 de Abril de 1979, a África Têxtil em Benguela.

Com efeito, o I Congresso do M.P.L.A. definira que: « ...o ramo têxtil do país é considerado prioritário no processo de reconstrução nacional e na satisfação das necessidades das massas populares, pelo que deveria ser dada atenção particular à conclusão das unidades, cujos projectos tinham sido abandonados antes da independência nacional.»

Esta nova unidade veio aumentar em 15.984 fusos e 271 pares as capacidades instaladas nas fiações e tecelagens, capazes de produzir 11 milhões de metros lineares de tecido/ano e de empregar cerca de 650 trabalhadores. Com a entrada em funcionamento da África Têxtil foi possível, em 1980/1981, aproximar-se dos níveis de 1973¹¹⁴, mas assistiu-se logo a seguir a uma redução dos índices médios de produtividade e dos índices de aproveitamento das capacidades instaladas, porque nas unidades de produção antigas não foi possível estabelecer as condições de laboração existentes naquele período.

A entrada em funcionamento, a partir de Janeiro de 1989, de uma nova unidade têxtil, a TEXTANG II, em Luanda, que tem instalados 17.316 fusos e 265 pares com capacidade para

¹¹⁴ O Eng. Humberto Costa aponta como produção nacional de tecidos 18.000.000 metros lineares. De acordo com essa fonte, os níveis de produção, em 1980, ultrapassaram os níveis de 1973.

empregar 850 trabalhadores em três turnos de trabalho, que, pese embora ter aumentado em mais de 12 milhões de metros lineares de tecido as capacidades instaladas (que passaram de 36 para 48 milhões de metros lineares), não veio exercer qualquer influência positiva nos níveis de produção, por falta de matéria-prima suficiente.

Em síntese, pode dizer-se que as causas que determinaram a queda dos indicadores foram:

- Grave carência de quadros para preencher as lacunas deixadas pelos técnicos portugueses;
- Dificuldades no abastecimento técnico-material das principais matérias-primas, acessórios e produtos químicos de importação;
- Dificuldades na manutenção e conservação dos equipamentos, devido às duas causas acima referidas, e a um crescente obsolescência, o que exigia elementos humanos cada vez mais qualificados;
- Começaram as paralisações das fábricas têxteis por falta de algodão, uma vez que, por um lado, os *stocks* de algodão nacional deixaram de existir e, por outro lado, as importações foram reduzidas devido à recessão dos preços de venda do petróleo;
- Degradação progressiva do equipamento das unidades fabris antigas, agravada pela falta de acessórios e de quadros técnicos capazes de assegurar uma manutenção eficaz. Apenas a África Têxtil e a Textang II contavam com equipas de assistência técnica, integradas por técnicos da empresa que esteve ligada à montagem dos respectivos equipamentos;
- Agravamento das condições do abastecimento técnico-material, devido ao facto de, por um lado, os *plafonds* cambiais terem assumido uma tendência decrescente e, por outro, se ter iniciado a importação de algodão;
- Elevados índices de absentismo e de flutuação da força de trabalho e níveis de motivação e desempenho extremamente baixos, devido às condições sociais;
- Distorções organizacionais e ausência de sistema de gestão e de controlo contabilístico eficazes;
- Vantagens das raras acções de formação profissional, normalmente prejudicadas pelo efeito negativo da mobilidade da força de trabalho, o que veio perpetuar as condições de dependência tecnológica;
- A passagem da FIB para a tutela do Ministério da Defesa e sua conseqüente paralisação e total canibalização, reduzindo, de forma acentuada, os níveis de utilização das capacidades instaladas;

- Por não terem sido tomadas, nesse *interim*, quaisquer medidas tendentes a reabilitar parte, ou todo o parque industrial, cuja obsolescência era evidente; as unidades fabris antigas, começavam a ver as suas capacidades produtivas substancialmente diminuídas por inoperância do equipamento, com particular incidência para as fiações;
- Interrupções frequentes no abastecimento de água e de energia eléctrica.

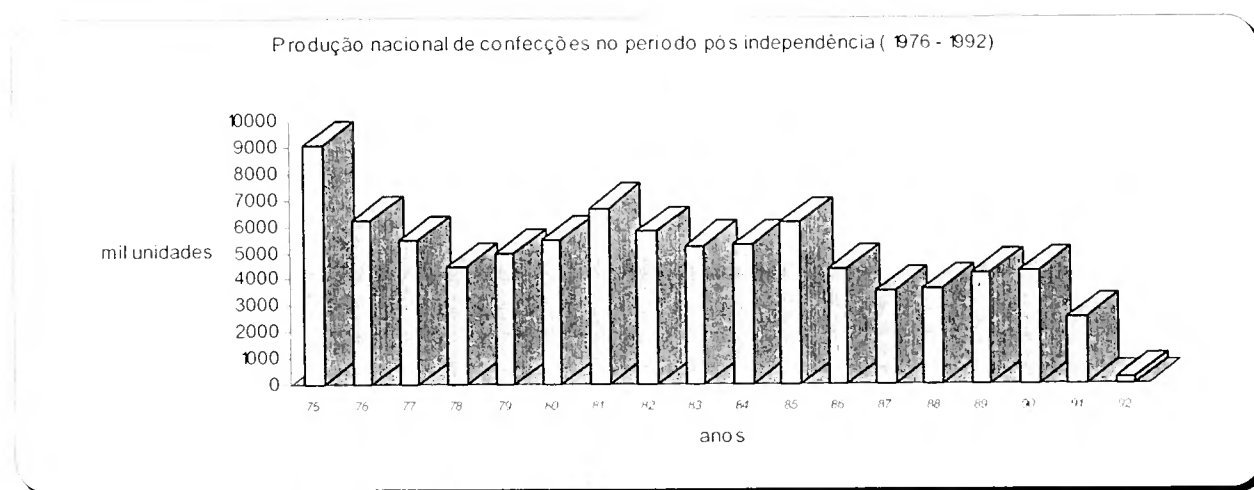
b) Confeccões

- Produção nacional

A produção nacional de confeccões pós-independência até à II República teve quase o mesmo desenvolvimento que a indústria têxtil. De 9.091 mil unidades de confeccões em 1995, passou para 276 mil unidades. Utilizava essencialmente os tecidos de produção nacional.

Os dados recolhidos, nessa altura, indicam o seguinte desenvolvimento (ver Ilustração 23):

Ilustração 22 - produção nacional de confeccões - período 1976-1992



Fonte: Plano Director de Re-industrialização de Angola. Cadernos Económicos Portugal-Angola. Ministério da Indústria de Angola. 1995. Câmara de Comércio e Indústria Portugal-Angola. Pág. 177 e segs.

Na triangulação dos escassos dados recolhidos sobre a produção nacional no período pós-II República, verificou-se que cada fonte apresenta dados diferentes, alguns deles com diferenças substanciais. Para o presente trabalho optou-se por apresentar e trabalhar com duas fontes: Inquérito à Produção Nacional do Departamento de Estatísticas Industriais (SISTEI) – Sistema Elementar de Informação Estatística para a Indústria – e o Ministério da Indústria. Para efeitos de análise recorreu-se aos valores mais altos.

De acordo com a segmentação dos têxteis e confeccões, justificada no capítulo sobre o método, passa-se a analisar a evolução da oferta de produção nacional.

Roupa interior

Infelizmente, ou só se obtiveram dados de dois anos, ou então só nesses anos houve produção de roupa interior de produção nacional (ver Tabela 22).

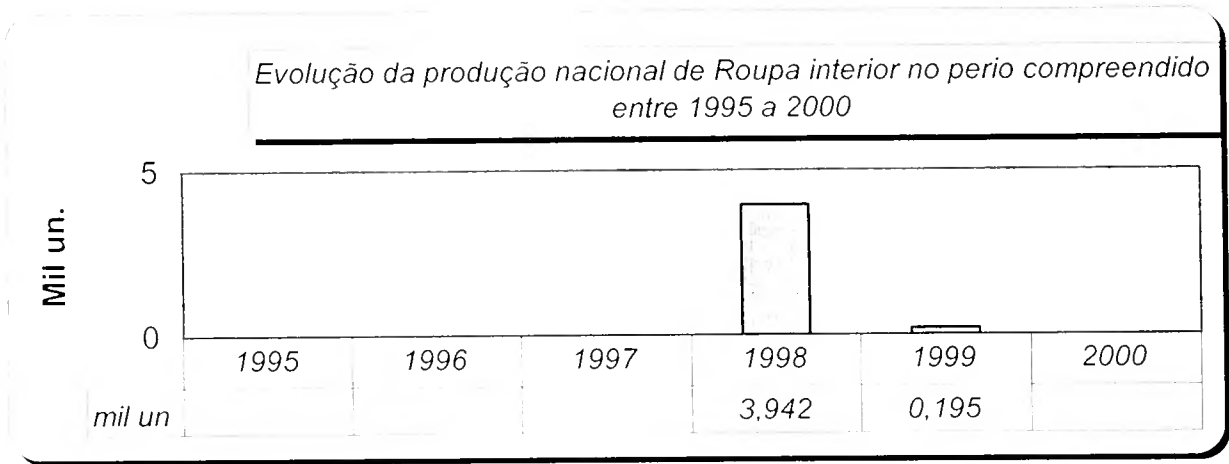
Tabela 22 - produção nacional de roupa exterior

Produtos	Un Med	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Roupa interior*	mil un				3,942	0,195	

Fonte: elaboração própria, com base nas fontes mencionadas no subtítulo 3.1.2.

O gráfico aponta para um decréscimo acentuado desse produto (ver Ilustração 23)

Ilustração 23 - evolução da produção nacional de roupa interior – 1995/2000



Fonte: elaboração própria, com base nas fontes mencionadas no subtítulo 3.1.2.

Roupa exterior

Apresenta-se na Tabela 23 a produção nacional de roupa exterior, no período entre 1995 e 2000 e as respectivas fontes¹¹⁵.

Tabela 23- roupa de confecção nacional

Produtos	Un.M.	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Sobretudos, impermeáveis, capas, calções, anoraques fatos, conjuntos de algodão ou de outras matérias. Têxteis de uso masculino*	mil un	17103	7115	2347			
Camisas, pijamas, cuecas, ceroulas, e similares de tecido de algodão ou de outra matéria. Têxteis de uso masculino*	mil un	6021		201			
Casacos, saias, calças vestidos e similares de tecido de algodão ou de outra matéria. Têxteis de uso feminino *	mil un	8691	1315				
Camisas, pijamas cuecas ceroulas, e similares de tecido de algodão ou outras matérias. Têxteis de uso feminino*	mil un	12052	3273				
Roupa e acessórios para bebé de tecido de algodão							

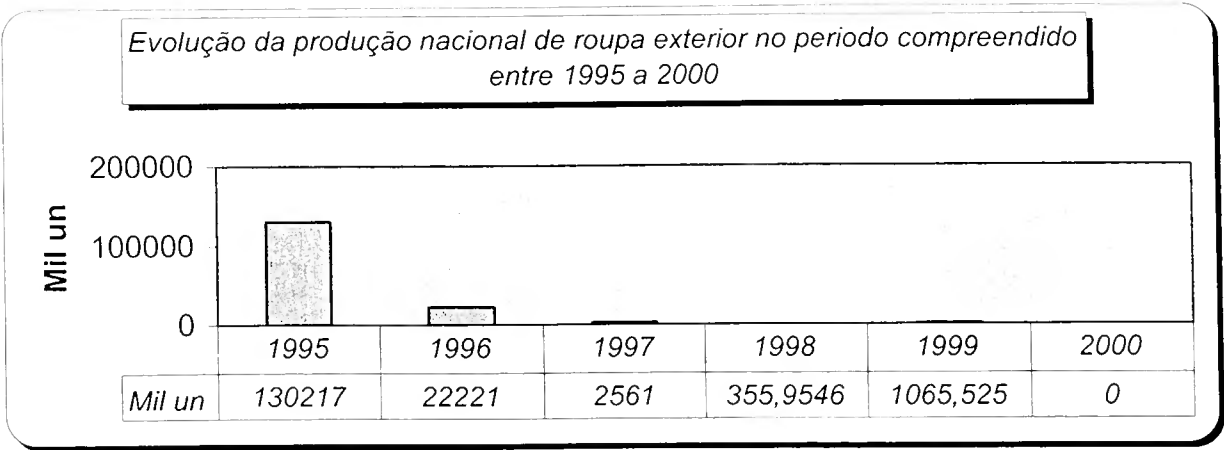
¹¹⁵ Um exemplo da disparidade de dados em função das fontes.

Produtos	Un.M.	1995	1996	1997	1998	1999	2000
ou de outros materiais têxteis*	mil un	549	9,622				
Gravatas, lenços, xales, encharpes, luvas e outros acessórios de tecido de algodão, ou de outros materiais têxteis outros acessórios n. e.*	mil un	85.801	889				
Vestidos*	mil un				310	195	
Calças***	mil un		1	7	10	1	0
Calças*	mil un				0,899		
Calças**	mil un				10,283	856	
Camisas e similares***	mil un		1	4	6	3	0
Camisas e similares*	mil un				0,555		
Camisas e similares**	mil un				6,069	2,606	
Saias***	mil un		0	1	2	2	0
Saias*	mil un				0,129		
Saias**	mil un				2,24	1,521	
Calções de desporto*	mil un				7,9046		
Camisolas de desporto*	mil un				1,148		
Calções de rapaz*	mil un				4,652		
Camisolas (T-Shirt)*	mil un				10,528		
Fatos para senhora*	mil un				0,078		
Fraldas *	mil un		0	1	2,823	9,525	0
Fraldas**					1,033	3,876	
Fraldas***					1	4	
Roupa infantil**	mil un		5	0	0	0	0
Roupa infantil***	mil un				0	0	

Fontes: * Departamento de Estatísticas Industriais (SISTEI) - Sistema Elementar de Informação Estatística para a Indústria - Inquérito à Produção Nacional; ** Ministério da Indústria; *** GEPE - Ministério da Indústria.

Trabalhando com o somatório dos valores mais altos das nossas fontes, obtém-se a seguinte evolução da oferta de produção nacional de roupa exterior (ver Ilustração 24).

Ilustração 24- Evolução da produção de roupa exterior no período de 95/2000



Fonte: elaboração própria, com base nas fontes mencionadas no subtítulo 3.1.2

Tal como na roupa interior existe um decréscimo acentuado da produção de roupa exterior.

Lençóis

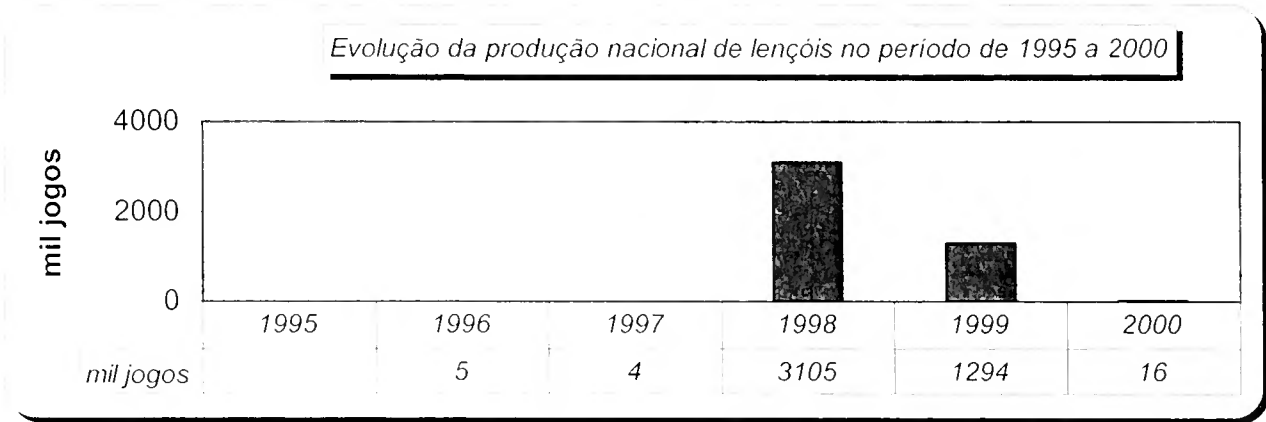
Tabela 24 - produção nacional de lençóis

Produtos	Un. M.	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Jogos lençóis***	mil jogos		5	4	4	5	16
Jogos lençóis*	mil jogos				3,105	1,294	
Jogos lençóis**	mil jogos				4,252	5,268	

Fontes: * Departamento de Estatísticas Industriais (SISTEI) - Sistema Elementar de Informação Estatística para a Indústria - Inquérito à Produção Nacional; ** Ministério da Indústria; *** GEPI- Ministério da Indústria.

O comportamento desse segmento de confecções não mudou em relação às anteriores categorias de confecções (ver Tabela 24 e Ilustração 26).

Ilustração 26 - evolução da produção nacional de lençóis – 1995 /2000



Fonte: elaboração própria, com base nas fontes mencionadas no subtítulo 3.1.2.

Toalhas de mesa

Só se conseguiram encontrar dados de produção de um único ano, conforme mostra a Tabela 25:

Tabela 25 - produção nacional de toalhas de mesa

Produtos	Un. M.	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Jogos de mesa*	mil jog				9,069		

Fonte: elaboração própria, com base nas fontes mencionadas no subtítulo 3.1.2

Toalhas de rosto e banho

A Tabela 26 indica a produção nacional de toalhas de rosto e banho, no período compreendido entre 1995 e 2000:

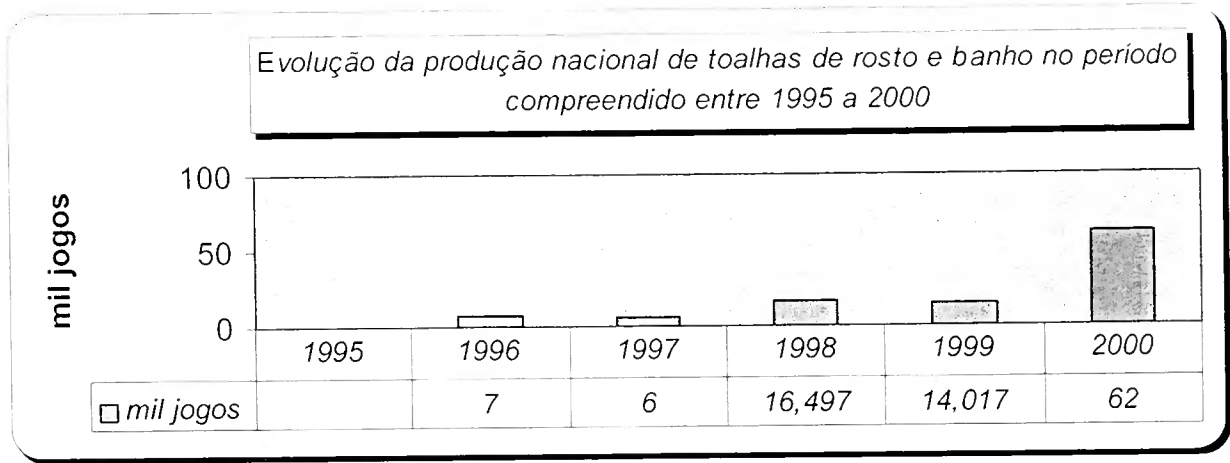
Tabela 26 - produção nacional de toalhas de rosto e banho

Produtos	Un. M.	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Toalhas de rosto***	mil jogos		7	6	15	14	62
Toalhas de rosto**	mil jogos				11,364		
Jogos de banho*	mil un				1,125		
Toalhas de rosto*	mil un					0,017	
Toalhas turcas*	mil jogos				1,497		

Fontes: * Departamento de Estatísticas Industriais (SISTEI) - Sistema Elementar de Informação Estatística para a Indústria - Inquérito à Produção Nacional; ** Ministério da Indústria; *** GEPI- Ministério da Indústria

Os valores mais altos das fontes dão a seguinte evolução (ver Ilustração 27)

Ilustração 27 - evolução da produção nacional de toalhas de rosto - 1995/2000



Fonte: elaboração própria, com base nas fontes mencionadas no subtítulo 3.1.2

Ao contrário das outras confecções, a categoria de toalhas de rosto e banho apresenta evolução, dando um salto gigantesco entre 1999 e 2000.

Bordados

Tal como nas toalhas de mesa só se conseguiu dados de um ano de produção (ver Tabela 28):

Tabela 27 - produção nacional de bordados

Produtos	Un. M.	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Bordados*	mil un				0,229		

Fonte: elaboração própria, com base nas fontes mencionadas no subtítulo 3.1.2.

Batas e fardamento

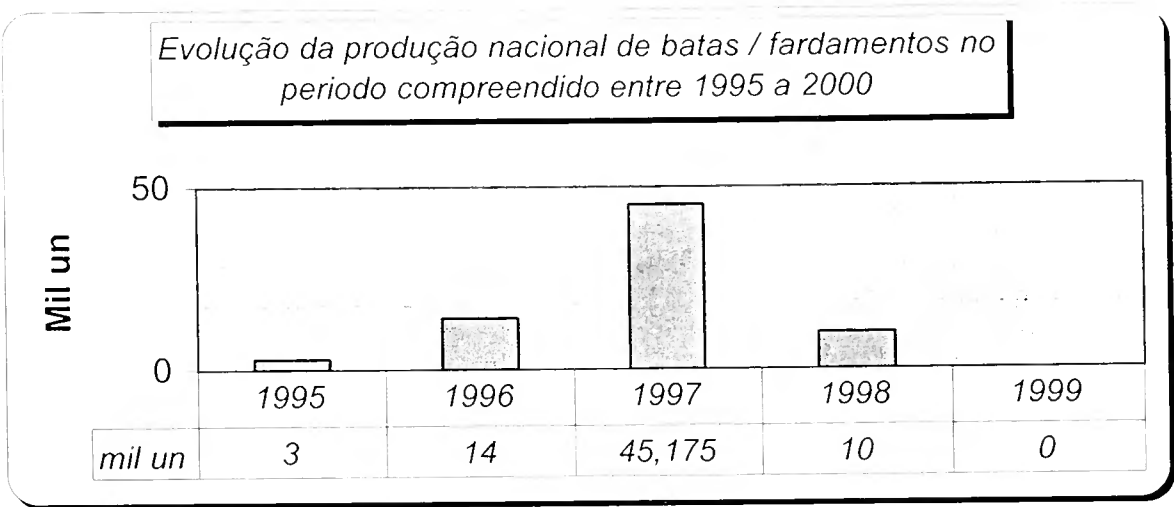
Tabela 28 - produção nacional de batas e fardamento

Produtos	Un. M.	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Batas*	mil un				29,175		
Fardamento*	mil un				5,738		
Fardamento***	mil un		3	14	16	10	0

Fontes:* Departamento de Estatísticas Industriais (SISTEI) - Sistema Elementar de Informação Estatística para a Indústria - Inquérito à Produção Nacional;** Ministério da Indústria;*** GEPE- Ministério da Indústria.

De acordo a Tabela 28 e a Ilustração 27, a produção nacional de batas e fardas atinge o seu auge em 1997 e desaparece, ou não há dados disponíveis, em 1999 e 2000.

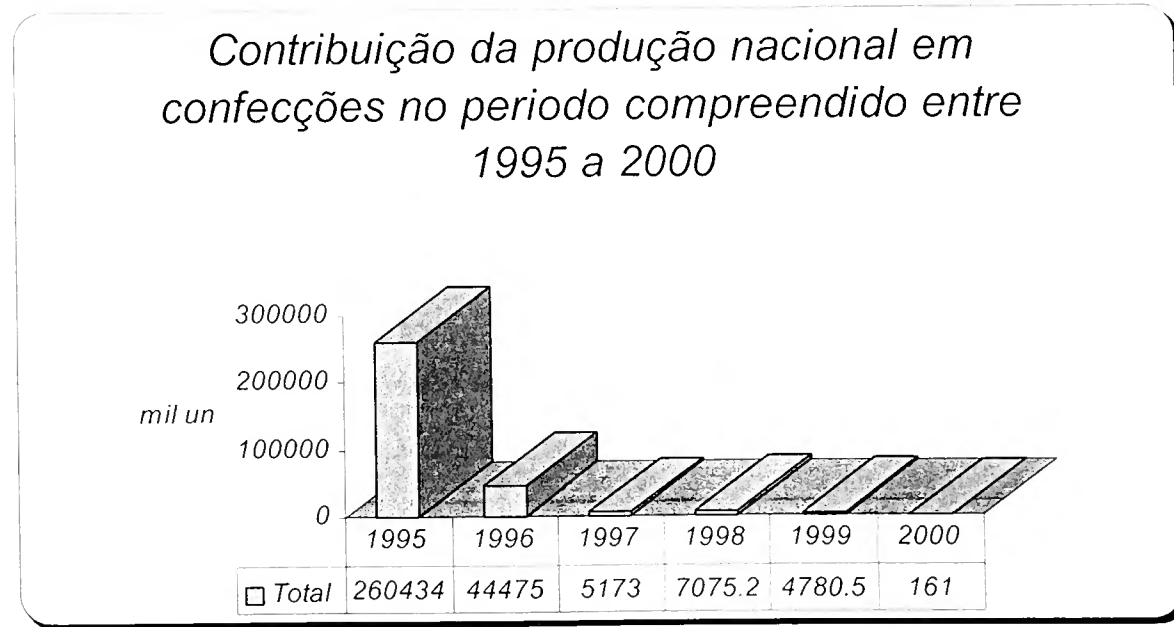
Ilustração 28 - evolução da produção nacional de batas / fardamentos - 1995/2000



Fonte: elaboração própria, com base nas fontes mencionadas no subtítulo 3.1.2

Resumidamente, a produção nacional, no período compreendido entre 1995 e 2000, contribuiu para o mercado de confecções de Angola com o volume de confecções constantes na Ilustração 29:

Ilustração 29 - produção nacional em confecções – 1995/2000



Fonte: elaboração própria, com base nas fontes mencionadas no subtítulo 3.1.2.

Mesmo havendo a certeza de haver ausência de informação, a linha de tendência decrescente da oferta de confecções nacionais não seria invertida com números mais completos.

-Importação

Roupa nova

A dificuldade na obtenção de dados não permite uma análise comparativa no tempo, nem da qualidade. Assim, os elementos gentilmente cedidos pelo Ministério do Comércio de Angola só permitem analisar dois anos para a importação de confecções (ver Tabela 29):

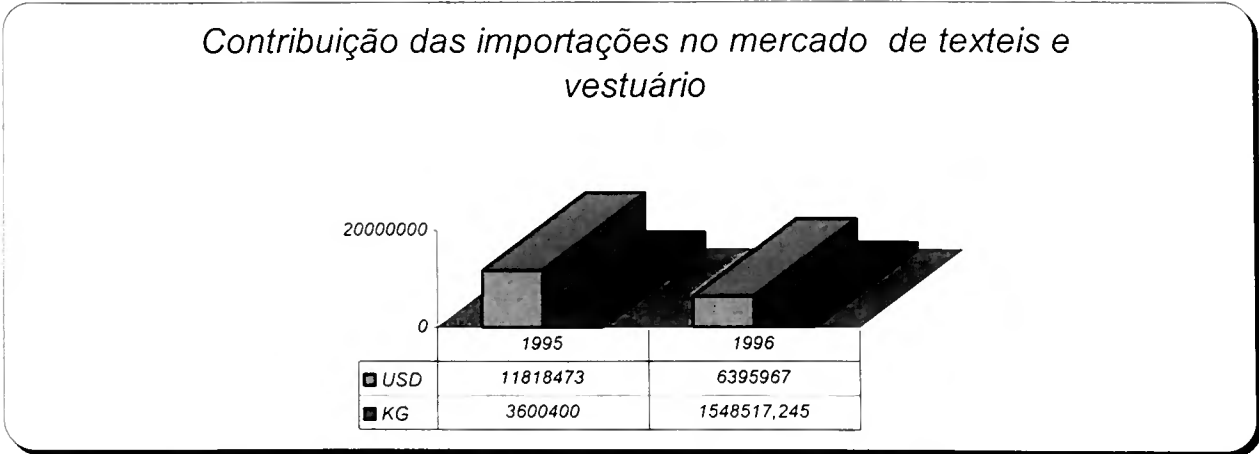
Tabela 29 - importação de confecções

Designação	1995			1996		
	Usd	Peso L. kg.	Peso L Usd/ kg	Usd	Peso L. kg	Peso L Usd/ kg
Seda, borra de seda e estopa de seda	8,925	154	57,95	536	1764	0,3
Linho em bruto macerado espadeado , penteado ou tratado	214	1,614	0,13	1,726	162	10,66
Outro tecido de linho ou Rami n.e. Tintos	0	0	0	3,190	476,245	0,01
Outros artefactos de tecidos (cobertores, roupa de mesa e de cama, sacos de algodão encerados para velas, etc.)	3,860,128	1,886,266	2,05	2,151,913	1,026,704	2,1
Vestuário e acessórios de vestuário de tecido	7,437,447	1,611,323	4,62	4,238,602	519,411	8,16
Malha elástica e respectivo artefactos	511,759	101,043	5,06	0	0	
Algodão	4,104,944	1,471,105	2,79	10,615,657	911,592	11,65
Roupa usada retalhos e trapos	11,874,199	7,887,986	1,51	15,955,954	12,592,740	1,27
Total	27,797,616	12,959,491		32,967,578	15,052,849	

Fonte: Ministério do Comércio.

A evolução média, excluindo o algodão (tratado anteriormente) e a roupa usada (tratada posteriormente), com base nos valores e quantidades totais, é o que a Ilustração 29 demonstra:

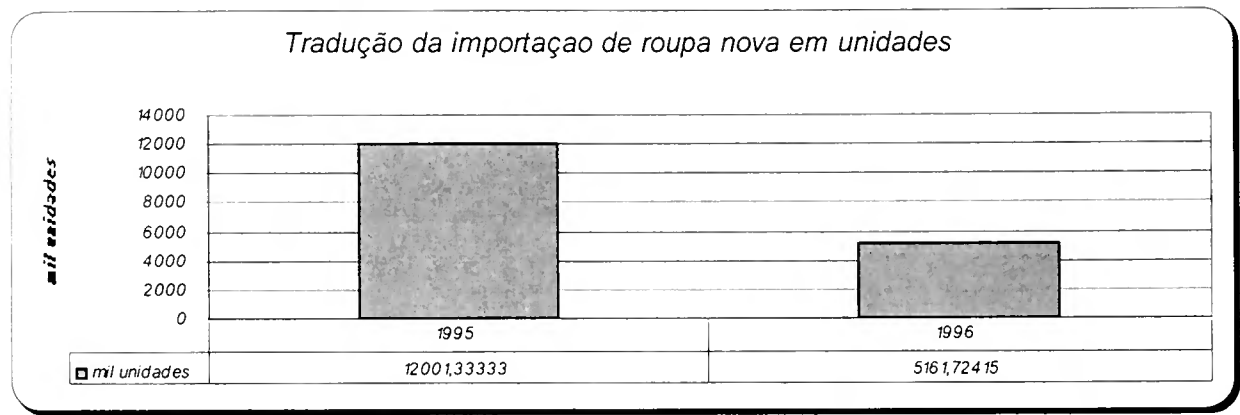
Ilustração 29 - importações de têxteis e confecções



Fonte: elaboração própria, com base nas fontes mencionadas no subtítulo 3.1.2

Traduzindo em unidades de confecções de 300 gramas cada, a contribuição da roupa nova importada para o consumo de têxteis e confecções decaiu nos dois anos em análise (ver Ilustração 30).

Ilustração 30 - roupa nova importada traduzidas em unidades

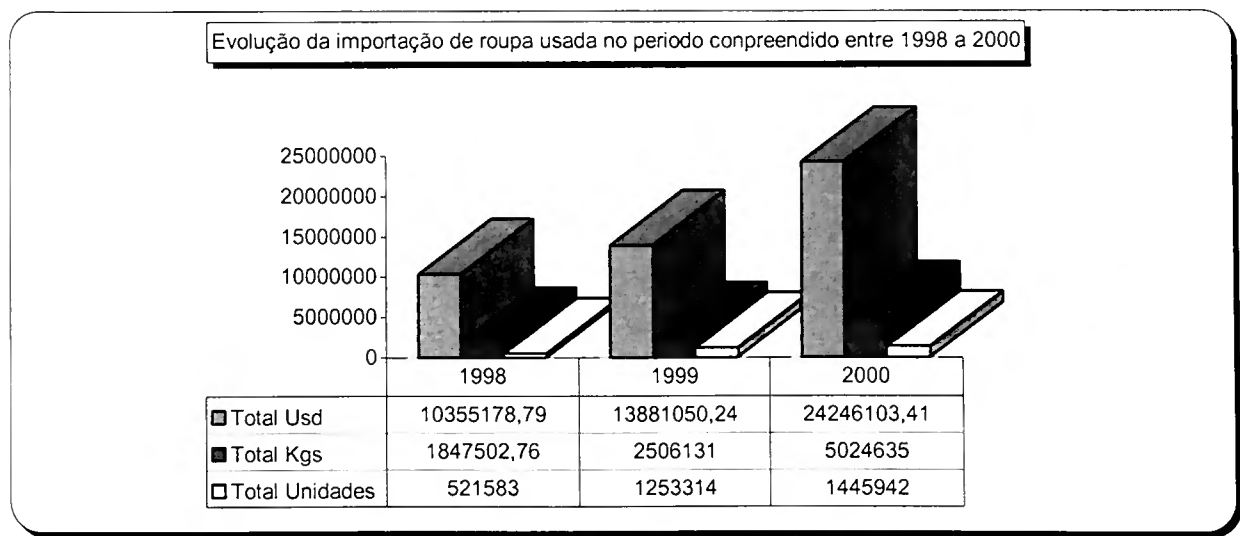


Fonte: Ministério do Comércio.

Roupa usada

A contribuição da roupa usada, ou vulgarmente conhecida como roupa de fardo, teve, em contrapartida, uma evolução crescente, como se pode analisar nos dados constantes na Ilustração 31:

Ilustração 31 - evolução da importação de roupa usada – 1998/2000



Fonte: elaboração própria, com base nas fontes mencionadas no sub título 3.1.2.

Traduzindo em unidades de 300 gramas, a importação de roupa usada, no período em análise, modifica um pouco a sua tendência evolutiva devido a diferenças de preços registadas nesse ano (ver Ilustração 32):